

Masteroppgave

Lederautonomi i flate kommuneorganisasjoner:

”En komparativ studie om operativ lederaautonomi i flate og
hierarkiske strukturmodeller”

av

Ottar Randgaard

Master i Public Administration (MPA)
Avdeling for økonomi og organisasjonsvitenskap
Høgskolen i Lillehammer
Våren 2015



Høgskolen
i Lillehammer

Lillehammer University College • hil.no

Forord

Å komme frem til tidspunktet da masteroppgaven nå skal leveres har tatt sin tid. Etter at eksamensfagene i mastergraden var fullført, sto «prosjekt masteroppgave» på vent i noen år før den nå har blitt en realitet. Heltidsjobb, en travel hverdag, usikkerhet vedrørende tematikk og problemstilling, og ikke minst fravær av den berømmelige kniven på strupen, førte til at prosjektet mer eller mindre bevisst ble satt på vent. Det var imidlertid via min jobb at inspirasjonen og ideen til oppgavens problemstilling dukket opp. Som ansatt i en stab- og støtteenhet i en tonivåkommune, føler jeg at vi i disse støtteenhetene legger til dels sterke føringer for de operative enhetene, selv om stab- og støtteenheter i tonivåmodeller kun i utgangspunktet har rådgivende myndighet. Med utgangspunkt i dette inntrykket fra egen organisasjonsmodell, ønsket jeg å kartlegge i hvilken grad en teoretisk forventning om økt autonomi i *en* type strukturmodell faktisk oppleves som reell for operative ledere i det virkelige liv, sett i forhold til autonomi i en *annen* type modell.

Arbeidet med og ferdigstillingen av selve masteroppgaven har også vært en tidkrevende og arbeidsom prosess, og andre gjøremål har blitt utsatt og avlyst gjentatte ganger. I denne sammenhengen er det mange som skal takkes for sine bidrag til at jeg har fått gjennomført denne «egotrippen» jeg nå har gjort. Takk til tålmodige og forståelsesfulle venner for gjentatte avslag på invitasjoner til sosiale sammenkomster, takk til dedikerte medlemmer i styret i fotballgruppa som har tatt i et reelt tak da deres leder har vært mer eller mindre fraværende i perioder, takk til hver og en av de 202 kommunale lederne som tok seg tid til å besvare undersøkelsen, takk til veileder Torgeir Skyttermoen ved Høgskolen i Lillehammer for uvurderlige tips og råd undervegs, takk til arbeidsgiver Ringsaker kommune ved Ole Peder Jensen og Rita Hidemstrædet for velvilje i forbindelse med prosjektarbeidet, takk til dyktige kolleger som har holdt lønnshjulene i gang med en mann mindre på jobb i perioder, og en stor takk til nærmeste familie og svigerfamilie for uvurderlig hjelp i forbindelse med gårdsoverdragelse og oppussing midt i skriveprosessen. Sist, men definitivt ikke minst, en enorm takk til Inger! Du har holdt fortet i hjemmet, og vist deg som en «græpa» arbeidsleder i oppussingen, mens jeg har aktivisert meg med pensumbøker og tastaturhamring! Nå skal du få en til å organisere i arbeidsstokken, og mine gule kledelige hørselvern foran PC'en på kveldstid er forhåpentlig nå en saga blott.

Brøttum, 13.05.15 - Ottar Randgaard

Sammendrag

Prosjektet har hatt som mål å kartlegge empirisk i hvilken grad den teoretiske forventningen om at operative ledere innenfor flate kommunestrukturer innehar en høyere autonomi og selvvråderett vedrørende egen enhet og ansvarsområdet, sett i forhold til operative ledere på samme nivå i hierarkiske kommunemodeller. Problemstillingen er besvart via gjennomføring av en komparativ kvantitativ spørreskjemaundersøkelse, der 202 av 285 mulige operative lederinformanter i åtte kommuner rundt nordre del av Mjøsa har besvart et omfattende spørreskjema med 108 spørsmål og påstander. Fire flate kommuneorganisasjoner, såkalt tonivåmodeller, har inngått i forskningscasen, det samme har fire tradisjonelle hierarkiske kommuneorganisasjoner. På denne måten har oppgavens komparative primærdata blitt til gjennom at ledere fra begge typer kommunemodeller har besvart eksakt de samme spørsmålene.

Funnene fra undersøkelsen viser at operative ledere i flate strukturer faktisk opplever at de har en større autonomi enn tilfellet er i hierarkiet, dog ikke innenfor alle områder og fagdisipliner. Eksempelvis innenfor lønnsområdet er forskjeller i opplevd autonomi strukturmodellene imellom tilnærmet fraværende, noe som viser at det også er andre variabler enn kun organisasjonsstruktur som er styrende for operative lederes opplevelse av egen autonomi. Innenfor lønnsområdet i kommunal sektor virker eksempelvis tariffavtalen, med sine skisserte minstelønnssatser, å være styrende for lederne i begge typer modeller, og blant annet denne variabelen virker til å nøytralisere eventuelle autonomiforskjeller mellom modelltypene.

Ser man derimot innenfor andre fagdisipliner, eksempelvis innenfor personalsaker som ansettelse og rekruttering, samt innenfor økonomi- og budsjettsaker, opplever tonivålederne en vesentlig høyere autonomi enn sine hierarkikolleger. Der tonivåledere i all vesentlighet mener det er de selv som både forestår jobbintervju og avgjør ansettelsessaker, hevder hierarkilederne at dette i langt større grad gjøres av representanter fra sentraladministrasjonen. Samme fenomen finnes også i forhold til enhetenes budsjetter. Der tonivålederne mener å sette opp budsjetter selv, hevder deres lederkolleger i referansekommunene at dette i langt større grad gjøres på høyere myndighetsnivå. Undersøkelsen avdekker også enkelte andre interessante og overraskende aspekter ved flat struktur, som at enhetsledere tidvis føler seg diktert av stab- og støtteenhetene, som rent teoretisk kun skal inneha rådgivende makt og myndighet overfor de operative enhetene.

Innhold

| | |
|---|----|
| Kapittel 1. Innledning | 1 |
| 1.1 Kommunens to sektorer | 1 |
| 1.2 Presentasjon av tema | 2 |
| 1.3 Presentasjon av problemstilling og case | 4 |
| 1.4 Definisjoner, forutsetninger og avgrensinger | 6 |
| 1.5 Oppgavens utforming og struktur | 8 |
| Kapittel 2. Teoretisk tilnærming | 8 |
| 2.1 Organisasjonsstruktur | 8 |
| 2.1.1 Den tradisjonelle hierarkiske kommunemodellen (Government) | 9 |
| 2.1.2 Resultatenhetsmodell/tonivåmodell/flat struktur | 12 |
| 2.1.3 Nettverksmodellen/Governance | 18 |
| 2.2 Teoretiske perspektiver | 21 |
| 2.2.1 Det instrumentelle perspektiv | 22 |
| 2.2.2 Det institusjonelle perspektiv | 23 |
| 2.2.2.1 Kulturperspektivet | 23 |
| 2.2.2.2 Myteperspektivet | 24 |
| 2.3 Ledelse og styring | 25 |
| 2.3.1 Kommunal/offentlig ledelse vs. ledelse av private virksomheter | 26 |
| 2.4 Forventninger om funn – utledning av hypoteser | 29 |
| Kapittel 3. Metodisk tilnærming | 31 |
| 3.1 Vitenskapsfilosofi | 32 |
| 3.2 Valg av metode, operasjonalisering og kvantitativt design | 33 |
| 3.3 Utvelgelse av kommuner | 36 |
| 3.4 Valg av respondenter | 38 |
| 3.5 Spørreskjemaet | 40 |
| 3.6 Gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen | 42 |
| 3.7 Analyse | 45 |
| 3.8 Reliabilitet og validitet – Forskningsetiske betraktninger | 46 |
| Kapittel 4. Presentasjon av hovedfunn | 52 |
| 4.1 Innledende bakgrunnsvariabler | 52 |
| 4.2 Funn fra undersøkelsens hoveddel | 54 |
| 4.2.1 Funn vedrørende lønns- og personalområdet | 55 |
| 4.2.2 Funn vedrørende økonomi- og budsjettområdet | 59 |
| 4.2.3 Funn vedrørende områdene IKT, instruksjoner og rutiner | 61 |
| 4.2.4 Funn vedrørende kompetanse, og forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen | 63 |
| 4.2.5 Øvrige generelle funn | 66 |
| Kapittel 5. Analyse av hovedfunn | 68 |
| 5.1 Diktering vs. rådgivning fra sentralt kommunenivå | 69 |
| 5.2 Samarbeid fremfor rivalisering og enhetsegoisme | 71 |
| 5.3 Ansettelsessaker | 73 |
| 5.4 Lønnsfastsettelse | 74 |

| | |
|---|----|
| 5.5 Budsjett- og økonomiautonomi | 76 |
| 5.6 Funn <i>utenfor</i> den metodiske undersøkelsen..... | 78 |
| Kapittel 6. Konklusjon | 79 |
| 6.1 Forskningshypoteser og problemstilling..... | 79 |
| 6.2 Implikasjoner innenfor fagfeltet og generalisering | 85 |
| 6.3 Forslag til videre forskning..... | 86 |
| Litteraturliste | 87 |
| Vedlegg 1. Innledende epost til sentral kontaktperson i hver kommune | 91 |
| Vedlegg 2. Oppfølgende epost til sentral kontaktperson i hver kommune | 92 |
| Vedlegg 3. Invitasjonstekst til undersøkelsen | 93 |
| Vedlegg 4. Informasjonstekst til purring | 94 |
| Vedlegg 5. Spørreskjemaet..... | 95 |

Kapittel 1. Innledning

Norske kommuner har de siste tiårene gjennomgått en enorm utvikling, og etter hvert som stadig flere og komplekse oppgaver har blitt tillagt kommunesektoren, har kommunenes strukturelle oppbygning vært gjenstand for diskusjoner i kommune-Norge (Aarsæther og Vabo 2002). Kritikk av det tradisjonelle hierarkiet, som har preget den norske kommunestrukturen, har ført til reformer og nye alternative organisasjonsmodeller, herunder resultatenhetsmodellen, på folkemunne kalt tonivåmodellen. Mange norske kommuner har valgt å omorganisere sin strukturelle oppbygning med bakgrunn i denne modellen, der en av de store positive endringene man forventet i forhold til tradisjonelt hierarki, var økt autonomi og selvråderett for de operative enhetslederne innenfor eget ansvarsområde (Helland 2002, Torsteinsen 2006). Her ligger også dette prosjektets tema og målsetting, nemlig å kartlegge hvorvidt denne teoretiske autonomiantakelsen modellene sett i forhold til hverandre kan bekreftes empirisk.

1.1 Kommunens to sektorer

Kommuneorganisasjonen slik vi kjenner den i dag kan overordnet sett deles inn i to ulike sektorer; den *tjenesteytende* sektor og sektoren *samfunn*. Sektoren *samfunn* er i resultatenhetsmodellen organisert på en ganske annen måte enn tilfellet er i den tjenesteytende. Samfunnssektoren skal være kommunens bidrag som samfunnsaktør i den form å bedrive samfunnsutvikling på overordnet plan innen kommunens og regionens grenser, og er helt frikoblet fra kommunens øvrige kjerneoppgaver (den tjenesteytende sektor). Samfunnssektorens typiske ansvarsområder kan være oppgaver knyttet til kommuneplanen, større reguleringsplaner, generell utvikling av samfunnet på lokalt nivå, vurdere befolknings- og næringslivsprognoser, kontakt med (og pådriver for) et aktivt og innovativt næringsliv, miljøvern og forebyggende helsevern. Sektoren må evne å oppfatte dagsaktuelle utfordringer og spørsmål, samt fange opp signaler fra politikere, fagmiljøer og lokalsamfunnet for øvrig, som beslutningsgrunnlag i kommunens administrative ledergruppe. Samtidig bør den også inneha et langsiktig perspektiv på flere tiår, der det fremgår en klar og intendert plan for hvordan kommunens fremtidige og langsiktige utvikling bør være (Helland 2002).

Innenfor den *tjenesteytende* sektoren av kommuneorganisasjonen finner vi de mer tradisjonelle kommunale oppgavene mannen i gata antakelig forbinder mest med kommunal tjenesteyting, der virksomhetsområdene opplæring (skole og barnehage) og pleie og omsorg (sykehjem, PU-boliger osv.) sysselsetter en vesentlig andel av de kommunalt ansatte. I tillegg til disse tre primærområdene, finnes det også tjenesteproduserende enheter med ansvarsområder innenfor kart og byggesaker, bygg og eiendomsforvaltning, vaktmestertjenester, renholdstjenester, vann og avløp, renovasjon, slukking og forebygging av brann, kommunal fakturering, kulturformål, barnevern osv.

Denne forskningsoppgaven vil i svært liten grad ta for seg *samfunnsrollen*, og hvordan disse avdelingene med relativt sett få sysselsatte er organisert i organisasjonsstrukturen. Fokuset i denne oppgaven vil ligge på momenter som i all vesentlighet vil sortere inn under sektoren kommunen som *tjenesteyter*, og hvordan kommunenes tjenesteytende og operative enheter er organisert i resultatenhetsmodellen, herunder de operative ledernes opplevde autonomi innenfor eget ansvarsområde.

1.2 Presentasjon av tema

I dagens moderne samfunn har kommunene i velferdsstaten en helt sentral og essensiell rolle som tjenesteyter (Sørensen 2009). For å kunne utføre disse allerede nevnte vidt ulike oppgavene hensiktsmessig og effektivt, er måten kommunene er organisert på rent strukturelt en vesentlig suksessfaktor. I etterkrigstiden var den vanlige måten å organisere norske kommuner på basert på tre ledernivåer, og den mest benyttede organiseringsmodellen var etatsmodellen. Her utgjorde gjerne Rådmannen i kommunen det øverste ledernivået, mens direkte underordnet Rådmannen var det plassert flere etatsjefer som ledet hver sin etat, gjerne fire slike etater eller fagstaber. Dette etatsledernivået utgjorde ledernivå nummer to i kommunen, og kunne eksempelvis være skolesjefen. Denne skolesjefen var leder for sin etat for skole og opplæring, og etatene var gjerne plassert nært Rådmannskontoret rent fysisk (Øgar og Hovland 2004).

For å finne ledernivå nummer tre, måtte man «ut i distriktene» i kommunene, der man fant kommunale virksomheter. Holder vi oss innenfor skolesektoren ville leder ved hver skole, rektoren, utgjøre dette tredje ledernivået, og denne lederen var øverste leder og ansvarlig for sin virksomhet, og rapporterte opp til etatslederen/skolesjefen. Lederne på dette laveste

nivået hadde liten grad av operativ frihet, og var i stor grad underlagt føringer og rutiner pålagt fra høyere ledernivåer i organisasjonen.

Etter hvert som tiårene gikk, vokste det gradvis frem en kritikk mot det kommunale system, som ble ansett som byråkratisk, kostnadsdrivende og ineffektiv, med en lav omstillingsevne i forhold til å møte stadig nye utfordringer og oppgaver. Man sammenlignet kommunal virksomhet med privat næringsliv og profittorienterte bedrifter i stadig større grad, og på 80-tallet ble den tradisjonelle etatsmodellen kraftig utfordret av trendbølgen «New Public Management». Med sine ideer om å overføre prinsipper, tankegods og modeller fra det private marked også inn i kommunal sektor, mente New Public Managements tilhengere at kommunal drift skulle bli mer effektiv og mindre byråkratisk, blant annet ved å fordele makt og myndighet i kommunen på en mer fordelaktig måte enn tidligere (Helland 2002, Torsteinsen 2005).

Med klare trekk og inspirasjonskilder til reformideen New Public Management, valgte mange norske kommuner utover på 90 og 2000-tallet å forlate den kritiserte etatsmodellen, og innføre en ny organisasjonsmodell med såkalt «flat struktur». Man valgte å radere vekk myndighetsnivå nummer to i forhold til tidligere organisering, og etatene med sine etatssjefer forsvant fra organisasjonskartene. Det fantes med andre ord ikke lenger noen myndighetsnivåer mellom Rådmannsnivået og den enkelte skole, barnehage, sykehjem osv. Operativ makt og myndighet skulle også delegeres ned til laveste ledernivå i langt større grad enn tidligere.

Organisasjonsformen beskrevet her ble omtalt som en tonivåmodell. På samme tid, og også senere, så imidlertid flere lignende, men ikke identiske, organisasjonsmodeller dagens lys, og etter hvert som årene har gått, har modellene utviklet seg i ulike retninger. Et mer anerkjent begrep enn «tonivåmodell» for disse flate organisasjonsstrukturene har dermed blitt etablert, nemlig «resultatenhetsmodellen». I denne oppgaven er begrepene tonivåmodell og resultatenhetsmodell benyttet noe om hverandre, i tillegg til «flat struktur», som begreper for disse utflatete organisasjonsstrukturene.

Bedre økonomi og økt (kostnads)effektivitet var to begrunnelser for hvorfor reformtilhengerne mente at resultatenhetsmodellen burde innføres i norske kommuner. I tillegg til antatte gevinster på kommunenivå, mente man også at man ned på enhetsnivå (den enkelte skole, barnehage, sykehjem) ville oppleve positive følger ved innføring av

modellen. En rekke incentiver skulle motivere enhetslederen (tidligere rektor, barnehagebestyrer, sykehjemsbestyrer osv.) til å bedre sitt fokus på budsjetter og regnskap, som igjen ville bedre enhetens (og kommunens) økonomi. Videre skulle økt operativ myndighet og frihet medføre bedre enhetsledelse, økt innovasjon, ny og bedre oppgaveløsning, mer engasjerte deltakende ledere og ansatte, økt brukerfokus og brukerkvalitet osv. Kort sagt skulle enhetslederen bli mer «herre i eget hus» enn tilfellet var tidligere, med andre ord få en sterkere grad av autonomi innenfor egen enhet og eget ansvarsområde. Flere teoretikere og spesialister på resultatenhetsmodellen fremhever sågar maktforskyvningen fra rådmannsnivå til enhetsledernivå som kanskje det mest fremtredende og viktigste trekket ved flate strukturer (Helland 2002, Torsteinsen 2006). Og det er nettopp her, ved den forventede positive autonomieffekten *for enhetslederen på enhetsnivå*, denne oppgaven vil ha sitt fokus.

1.3 Presentasjon av problemstilling og case

Studien tar sikte på å undersøke i hvilken grad enhetslederne i resultatenhetskommuner faktisk *opplever* at de er mer «herrer i eget hus» og har en sterkere grad av autonomi i forhold til ledere på samme nivå i hierarkiske modeller: i hvilken grad de faktisk opplever den økte delegerede makten og myndigheten som reell nå rundt 10 år etter at de undersøkte kommunene innførte flat strukturer med kun to ledernivåer. Også Torsteinsen (2006: 23) bekrefter aktualiteten av dette forskningsprosjektets problemstilling, der han hevder at «*det vil bli uhyre interessant å se om en ide som operativ frihet på sikt klarer å overleve i en organisasjon med påståtte, sterke hierarkiske tradisjoner som kommunen*».

For å avdekke dette er det valgt ut åtte forskjellige innlandskommuner i umiddelbar nærhet til Mjøsa; fire kommuner som fremdeles er organisert etter den tradisjonelle hierarkiske etatsmodellen, og fire kommuner med flat struktur, altså resultatenhetsmodeller. I disse åtte kommunene finner vi forskningsprosjektets utvalg (Ringdal 2009), bestående av 285 kommunale operative ledere. De tradisjonelle hierarkiske kommunene, eller referansekommunene som vi også kan kalle dem, er kommunene Østre Toten, Vestre Toten, Gjøvik (alle i Oppland) og Hamar (Hedmark). Via kommunenes egne hjemmesider finner man følgende innbyggertall, og antall mulige respondenter er funnet gjennom dialog med den sentralt plasserte kontaktpersonen i hver enkelt kommune. De mulige respondentene utgjør de operative lederne på korrekt ledernivå i hver hierarkikommune.

| Hierarkikommuner | Innbyggertall | Mulige respondenter |
|------------------|---------------|---------------------|
| Østre Toten | 15.000 | 27 |
| Vestre Toten | 13.000 | 37 |
| Gjøvik | 30.000 | 53 |
| Hamar | 30.000 | 59 |

Tabell 1. *Hierarkikommunene*

De fire tonivåkommunene som inngår i prosjektet er kommunene Løten, Stange, Ringsaker (alle i Hedmark) og Gausdal (Oppland). Den samme oversikten over innbyggertall og potensielle respondenter som for referansekommunene følger nedenfor.

| Tonivåkommuner | Innbyggertall | Mulige respondenter |
|----------------|---------------|---------------------|
| Løten | 7.500 | 20 |
| Stange | 20.000 | 25 |
| Ringsaker | 33.500 | 50 |
| Gausdal | 6.000 | 14 |

Tabell 2. *Tonivåkommunene*

Kommunene Ringsaker, Stange og Gausdal, innførte alle tre tonivåmodellen i løpet av 2003, og har dermed vært organisert med flat struktur i 12 år. Løten kommunene var noe senere ute, og omorganiserte i 2008, som gir en fartstid med flat struktur på syv år, jamfør kommunenes nettsider, og telefonsamtaler med sentral kontaktperson i hver kommune.

Studien vil være av komparativ art, og metoden for datainnsamling som vil bli benyttet er kvantitativ, gjennom et spørreskjema. Intensjonen er å rette de samme spørsmålene til ledere i begge type modeller, for så å sammenligne svarene fra resultatenhetslederne i de fire resultatenhetskommunene med svarene fra rektorene, barnehagebestyrende, sykehjemsbestyrerne osv. fra etatsmodellkommunene. På denne måten vil det avdekkes hvorvidt den teoretisk forventede sterkere autonomien på enhetsledernivå i flate strukturer kan underbygges eller avkreftes empirisk.

Basert på dette har denne masteroppgaven følgende problemstilling: *I hvilken grad opplever resultatenhetsledere i flate kommunestrukturer autonomi innenfor egen enhet og*

ansvarsområde, sett i forhold til sine lederkolleger på samme nivå i hierarkiske strukturer?

For lettere å kunne besvare problemstillingen, er det i tillegg utledet fire ulike hypoteser jeg vil søke å finne svar på:

1. Enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *lønns- og personalområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer.
2. Enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *økonomi- og budsjettområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer.
3. IKT-systemer, instruksjoner og rutiner i kommuner med flat struktur, gir mer rom for individuell og tilpasset oppgaveløsning på enhetsnivå, sett i forhold til hierarkiske strukturer.
4. Operative enhetsledere innenfor flate strukturer har et like godt og nært samarbeid med sine virksomhetskolleger og sentraladministrasjonen sammenlignet med operative ledere i hierarkiske strukturer.

1.4 Definisjoner, forutsetninger og avgrensinger

I denne delen av besvarelsen vil jeg definere enkelte av prosjektets nøkkelbegreper, samt komme inn på de forutsetninger og avgrensinger som er lagt til grunn i prosjektet.

Følgende definisjon for begrepet tonivåmodell er lagt til grunn i prosjektet: «*en organisering av den kommunale organisasjon uten ledernivåer mellom rådmann og resultatenhetsleder*» (Torsteinsen 2005:4). I denne forskningsoppgaven er også begrepene resultatenhetsmodell og flat struktur tillagt samme betydning som tonivåmodell, og vil bli benyttet noe om hverandre, selv om disse to begrepene normalt ikke er like stenge i sine definisjoner av antall ledernivåer. Prosjektets fire forskningsobjekter av denne typen kommunemodeller har ingen ledernivåer mellom rådmannen og enhetslederne, og kan dermed omtales som både tonivåmodeller, resultatenhetsmodeller, samt inneha en flat struktur.

Motstykket til flat struktur er hierarkisk eller tradisjonell organisasjonsstruktur, og definisjonen som er lagt til grunn her er en kommunal organiseringsmodell eller struktur som inneholder *minst tre* ledernivåer (Baldersheim og Rose 2005, Schaug 2010).

Begrepet resultatenhet finnes kun i flate modeller, og er «*en avgrensa og relativt selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for*

egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer» (Torsteinsen 2006: 11). I forlengelsen av denne definisjonen nevnes implisitt også begrepet resultatenhetsleder, eller bare enhetsleder, som øverste operative leder for en resultatenhet i flate strukturer, jamfør definisjonen av resultatenhet ovenfor. Begrepet mellomleder benyttes som benevnelse på resultatenhetsledernes operative lederkolleger på tilsvarende ledernivå i tradisjonelle hierarkiske organisasjonsmodeller.

Når det gjelder oppgavens forutsetninger og avgrensinger er det forhold vedrørende de *operative ledernes autonomi innenfor eget ansvarsområde* som er det helt sentrale i forskningsprosjektet. Andre forhold ved organisasjonsmodellene enn operative lederes autonomi, som grad av effektivitet, grad av måloppnåelse, økonomisk lønnsomhet, øvrige ønskede og uønskede bivirkninger av modellene osv. vil ikke bli viet særlig oppmerksomhet i besvarelsen, da det er autonomigraden oppgavens problemstilling etterspør.

Prosjektets spørreundersøkelse var vidt i forhold til både tematikk og fagdisipliner, i tillegg til at det inneholdt et betydelig antall spørsmål og påstander. Tids- og omfangsmessige begrensninger umuliggjorde omtale og analyse av alle empiriske funn. Av denne grunn er kun enkelte av de mest interessante og fremtredende funn behandlet i oppgaven. I den hensikt å fremheve undersøkelsens mest interessante funn, er funn innenfor ulike temaer og fagdisipliner omtalt og analysert, fremfor å fokusere all omtale rundt funn innenfor kun *en* enkelt fagdisiplin.

Ved utsendelse av spørreskjemaet, og ved respondentenes svarprosess, ble dataverktøyet Questback benyttet, mens analyseprogrammet SPSS ble benyttet under bearbeidingen av dataene. Noen utdypende beskrivelser av funksjoner og muligheter som ligger i disse datasystemene vil ikke besvarelsen inneholde. Verktøyene vil kun bli omtalt i de tilfeller der det er naturlig. Videre er analyser av påstandene og variablene i SPSS kun gjort i form av utarbeidelse av krystabeller, med måleindikatoren Pearsons R med tilhørende signifikansmål for å påvise grad av korrelasjon mellom strukturmodellene. Dette siden formålet med undersøkelsen er å avdekke eventuelle autonomiulikheter mellom to organisasjonsmodeller. Eventuelle ulikheter innenfor organisasjonsmodellenes ulike enkeltkommuner, eller innenfor spesifikke tjenesteområder (skole, barnehage, helse osv.) vil dermed ikke bli fanget opp. Foruten tids- og omfangshensyn, samt at det relevante i

forhold til problemstillingen kun er likheter og forskjeller *modeller/strukturer* imellom, se metodisk begrunnelse for dette valget i kapittel tre. Det ligger imidlertid en betydelig mengde informasjon i disse primærdataene som ikke blir omtalt i denne oppgaven, men som kan danne grunnlag for nye prosjekter.

1.5 Oppgavens utforming og struktur

Oppgaven er bygget opp på den måte at det helt innledningsvis er gitt en kortfattet innføring av kommunesektoren som helhet, samt en presentasjon av prosjektets tematikk og problemstilling. I første kapittel finnes også definisjoner av besvarelsens nøkkelbegreper, i tillegg til sentrale forutsetninger og begrensninger i oppgaven. I kapittel to gjøres det rede for prosjektets teoretiske forankring og utgangspunkt, før kapittel tre omhandler de valg som er lagt til grunn for den metodiske datainnsamlingsprosessen. Videre følger i kapittel fire en deskriptiv presentasjon av undersøkelsens hovedfunn innenfor hver av de utledede forskningshypotesene, før undersøkelsens mest interessant og fremtredende funn blir gjenstand for en grundigere analyse i kapittel fem. Rent avslutningsvis, i kapittel seks, blir besvarelsen konkludert og oppsummert, i tillegg til at hovedlinjene i besvarelsen trekkes opp. Her vil også undersøkelsens implikasjoner for forskningsfeltet for øvrig bli vurdert, samtidig som forslag til fremtidige og nye undersøkelser innenfor samme tematikk vil bli presentert.

Kapittel 2. Teoretisk tilnærming

I dette kapittelet vil det bli redegjort for oppgavens teoretiske forankring. Temaene organisasjonsstruktur, organisasjonsmodeller, teoretiske perspektiver, ledelsesteori vil bli omtalt, før forventninger og funn og teoretisk utlede hypoteser presenteres.

2.1 Organisasjonsstruktur

Det eksisterer en hel mengde ulike organisasjonsformer og prinsipper, og organisasjonsteorien omhandler de fleste av disse. Det finnes store klassiske hovedmodeller, med klare teoretiske særtrekk og kjennemerker, i tillegg eksisterer det et utall avarter av disse, samt også hybrider og krysninger, der man kan finne igjen trekk fra ulike hovedmodeller. Etter hvert som organisasjoner omorganiserer og omstrukturerer sin

virksomhet, kan potensielt nye organisasjonsmodeller se dagens lys. Dette er følgelig et emne innen organisasjonsteorien som er i konstant endring, og kan skifte i takt med strømningene ellers i samfunnet. Den måte man velger å organisere en organisasjon på, kalles organisasjonsstruktur, og Schaug (2010: 37) definerer organisasjonsstruktur som *«et begrep som beskriver hvordan man i en organisasjon fordeler arbeidsoppgaver, og hvordan man formelt styrer og koordinerer arbeidet for å nå organisasjonens mål»*. Organisasjonsstrukturen er altså helt avgjørende for hele organisasjonens virksomhet, og kun ved å se på et organisasjonskart som visuelt beskriver organisasjonsstrukturen, vil man kunne få et overblikk og et inntrykk av hva som rører seg i organisasjonen.

2.1.1 Den tradisjonelle hierarkiske kommunemodellen (Government)

Den samme organisasjonsstrukturen finner man også selvsagt igjen i kommunal sektor, som stadig er utsatt for omorganiseringer og reformer. Grunnene har vært, og er fremdeles, mange og sammensatte, men trang økonomi og krav om produksjons- og kostnadseffektivisering har vært gjennomgående drivkrefter (Baldersheim og Rose 2005, Schaug 2010). Administrativ kommunestruktur har imidlertid ikke alltid vært et sentralt tema i kommune-Norge. Fra tidligere tider var norske kommuner tilnærmet rent politiske organisasjoner, der dagens administrative oppgaver, som eksempelvis saksforberedelser til politiske behandling, ofte ble utført av de folkevalgte representantene selv. Men etter hvert som det kommunale system ble tillagt stadig flere og kompliserte ansvarsområder, økte imidlertid behovet for en kommunal administrasjon betydelig. I en norsk kommune i dag er det utenkelig med et rent politisk styre, uten en saksforberedende, iverksettende og utøvende administrasjon (Østberg 1978). Østberg mener videre at den administrative delen av kommunestrukturen skal være et nøytralt instrument for utredning og iverksetting av politiske beslutninger. I dette ligger to helt sentrale kommunalorganisatoriske og demokratiske prinsipper: administrasjonen skal I; opptre nøytralt, objektivt og uavhengig av egne syn og preferanser, og II; *utrede og iverksette* politiske beslutninger, følgelig å overlate til de folkevalgte å treffe selve beslutningene.

Øgar og Hovland (2004) sier at de fleste norske kommuner var organisert etter de samme hierarkiske prinsipper og mønstre frem til 1990-tallet. Denne tradisjonelle organiseringsformen innbefatter mange ulike modellnavn, og når man hører begreper som etatsmodell, byråkratimodell og hovedutvalgsmodell, faller alle disse begrepene inn under

prinsippene for den tradisjonelle hierarkiske modellen for hvordan en kommune kan organiseres. Begrepet «government» har også utviklet seg til å bli et allment anerkjent begrep innen organisasjonsteorien, som begrep og beskrivelse på klassiske hierarkiske organisasjonsmodeller (Veggeland 2003).

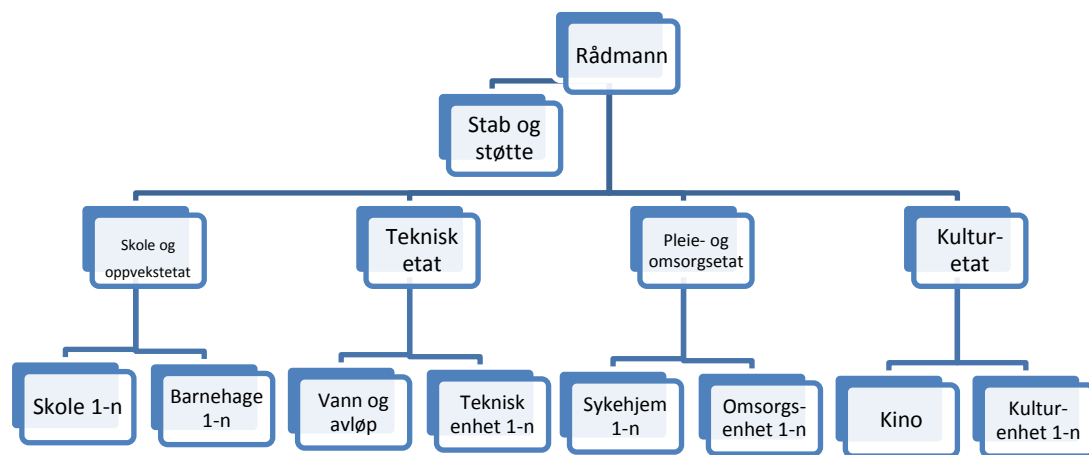
Max Weber sin byråkratimodell er viden kjent innen organisasjonsteorien, og har senere dannet grunnlag og inspirasjon for flere organisasjonsteoretikere (Levin og Klev 2002). Etter Weber sin tankegang, skulle regelverk og formelle strukturer ligge til grunn for det offentlige handlinger og reaksjoner, og skjønnsmessige subjektive vurderinger skulle ikke forekomme. Dette skulle sikre en mest mulig objektiv og nøytral saksbehandling, og likhetsprinsippet om at alle innbyggere skulle sikres likebehandling sto sentralt, uavhengig av bekjenskaper, status i samfunnet osv. Organisasjonsutvikling, endringer og nytenkning er det lite rom for i denne byråkratimodellen; hierarkiet, herunder klart definerte kommandolinjer, lover, regler, og prosedyrer, er løsningen på alle utfordringer (Levin og Klev 2009, Weber 2000).

Flere nivå, gjerne med mange organisasjonsledd, og maktsentralisering er andre vesentlige kjennetegn på den tradisjonelle hierarkiske modellen (Strand 2007). «På toppen» i en hierarkisk kommuneorganisasjon sitter rådmannen. Rådmannen er i denne modellen tillagt nær all administrativ makt og myndighet i hierarkiet, og makten er i svært liten grad delegert nedover i organisasjonen til underordnede og lavere ledernivåer. Følges kommandolinjen nedover fra rådmannen, finner man etatsnivået, der det gjerne eksisterer fire ulike etater; *en* etat for hver av kommunenes hovedansvarsområder: undervisning (barnehage og skole), helse- og sosialtjenester, tekniske oppgaver og kultur (Hagen og Sørensen 2006, Hagen, Sørensen og Fiva 2014). For hver av disse etatene har man en etatsjef, som er direkte underordnet rådmannen, og utgjør et eget ledernivå i den kommunale organisasjonen.

Direkte underordnet etatsjefene igjen, kan man finne lederne for de tjenesteproduserende enhetene. Eksempelvis innenfor undervisningsetaten, vil en rektor ved en skole være direkte underordnet skolesjefen (etatsjefen), og rektorene vil utgjøre et nytt ledernivå i kommunen. Videre kan det også eksistere formelle ledere og ledernivåer på den enkelte skole, der en assisterende rektor eller inspektør kan utgjøre et eget ledernivå mellom rektor og lærerne.

Ser man på helse- og omsorgsetaten, sitter helsesjefen (på samme ledernivå som skolesjefen) som øverste leder. Innen denne sektoren kan man gjerne finne områdeledere for eksempelvis tjenestoområdene sykehjem, hjemmesykepleie, PU-boliger (psykisk utviklingshemmede) osv. Hver tjenestoområdeleder vil utgjøre et ledernivå, og vil være direkte underordnet helsesjefen, men samtidig være direkte overordnet lederne på hvert enkelt sykehjem, avdelingsledere osv.

Se figur av en hierarkisk strukturmodell nedenfor.



Figur 1. *Hierarkisk struktur* (Opedal med flere, 2003: 11)

Med bakgrunn i dette er det lett å tenke seg at det kan forekomme flere ledernivåer og mange organisasjonsledd i en slik hierarkisk modell. Fellesnevneren når det gjelder antallet ledernivåer innenfor disse tradisjonelle modellene, som også samsvarer med den definisjon og forutsetning som er lagt til grunn her i denne forskningsoppgaven, er at modellene inneholder *minst* tre ledernivåer (Baldersheim og Rose 2005, Schaug 2010).

I disse modellene ligger det også et klart element av sektororientering og spesialisering. Tjenestene er sortert inn i sektorer eller «*siloer*» (Røvik 2007), der tjenester innenfor samme type eller kategori er sortert inn under samme etat og virksomhetsområde. Samordning og koordinering innenfor hvert ansvarsområde foregår ved styring fra

overordnet ledernivå i kommandolinjen, og forekommer gjerne som standardiserte og formaliserte regler og rutiner, som i tillegg til å sikre likhet og nøytralitet i forvaltningen så vel som i saksbehandlingen, også bidrar til å opprettholde hierarkisk stabilitet og struktur (Strand 2007, Baldersheim og Rose 2005).

Også den *politiske* strukturen av den hierarkiske kommuneorganisasjonen er bygd opp på samme sektoriserede måte, der man finner igjen de samme «siloene» i den politiske strukturen som i den administrative (hovedutvalgsmodellen), eksempelvis omsorgskomiteen og oppvekstkomiteen. «Fagpolitikkerne» har også ofte utstrakt og jevnlig kontakt og samarbeid med fagbyråkratene i de ulike etatene innenfor samme ansvarsområde (Røvik 2007).

2.1.2 Resultatenhetsmodell/tonivåmodell/flat struktur

Den tradisjonelle hierarkiske modellen (Government) har etter hvert blitt utfordret av andre, mer «moderne» organisasjonsmodeller, og ved innføringen av ny Kommune lov i 1993 ble kommunene gitt en bredere og friere adgang til hvordan de ønsket å organisere sin virksomhet etter egne lokale preferanser (Bukve og Offerdal 2002). En av organisasjonsmodellene som utfordrer hierarkimodellen i stadig sterkere grad er resultatenhetsmodellen, blant mange også kalt tonivåmodellen eller bare flat struktur (Helland 2002, Torsteinsen 2005, Røvik 2007). Disse markedsmodellene er sterkt inspirert av New Public Management-retningen, der det tas sikte på å effektivisere byråkratiet ved hjelp av å innføre idealer og prinsipper fra det private næringsliv også i offentlig sektor (Baldersheim og Rose, 2005). I denne besvarelsen er det selve resultatenhetsmodellen som blir teoretisk belyst, mens New Public Management som teoriretning kun vil bli nevnt der det er naturlig for å belyse den utvalgte modellen.

Resultatenhetsmodellen og tonivåmodellen trenger nødvendigvis ikke å være helt identiske i oppbygning og struktur, da en tonivåmodell kan sies å være mer «ekstrem» enn en resultatenhetsmodell, ettersom en tonivåmodell ikke tillater mer enn to ledernivåer (Agenda Kaupang 2010). I en resultatenhetsmodell kan man imidlertid finne tre eller flere ledernivåer; det er den omfattende oppsplittingen i en mengde resultatenheter som er det helt sentrale trekket ved resultatenhetsmodellen, ikke nødvendigvis tonivåaspektet.

Torsteinsen (2006: 1) sier følgende: «*Flat struktur er ikke en nødvendig del av resultatenhetsmodellen, men i praksis virker det som at kommuner med resultatenheter*

også har en tendens til å satse på utflating». I dagligtale mener nok de fleste i kommune-Norge samme modell da disse to begrepene omtales og benyttes, og at de er nært beslektet hersker det ingen tvil om. Noen klare definisjoner som skiller begrepene fra hverandre er også vanskelig å oppdrive, da ulike settinger og kontekster gjør det vanskelig nok å definere begrepene hver for seg. Helland (2002: 11) sier følgende da han omtaler begrepet resultatenhet: «Resultatenhetene skal være selvstendige med eget resultatansvar, og det er viktig at rådmannsteamet "holder fingrene unna" og ikke overstyrer resultatenhetene». Videre fremhever Helland (2002: 20) at «en resultatenhet skal være en selvstendig og avgrenset enhet hvor det er tydelig hvilke rammer (både for økonomi og tjenesteområde) den jobber innenfor».

Torsteinsen (2006: 11) mener at en resultatenhet kan defineres som «en avgrensa og relativt selvstendig kommunal virksomhet med stor operativ frihet og tilnærma totalansvar for egen drift og egne resultater innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer».

Når det gjelder definisjoner av selve modellen(e) som helhet, bekrefter også Torsteinsen at det ikke er mulig å finne en allment akseptert definisjon. Torsteinsen (2005; 4) sitt bidrag legges imidlertid til grunn som helt sentral i denne oppgaven, der han definerer tonivåmodellen, eller bare «flat struktur», som han kaller det, for «en organisering av den kommunale organisasjon uten ledernivåer mellom rådmann og resultatenhetsleder».

Også i denne forskningsoppgaven vil disse begrepene til en viss grad bli benyttet noe om hverandre. Alle mine forskningskommuner (av denne flate typen..) faller inn under Torsteinsens definisjon, uten formelle ledernivåer mellom rådmannsnivået og enhetslederne. «Mine» kommuner av denne flate typen er altså både resultatenhetskommuner og tonivåkommuner, og begrepene kan således brukes om hverandre. Begrepet «tonivåkommuner» vil også bli benyttet som en samlebetegnelse på mine fire forskningskommuner av denne typen.

Høsten 2002 ble det gjennomført en undersøkelse vedrørende hvor mange kommuner i Norge som hadde innført, eller planla å innføre, en slik flat struktur. Opedal, Stigen og Laudal (2002) fant her ut at dette gjaldt 126 kommuner, rundt 30 % av norske kommuner. Dette var nesten tre ganger så mange kommuner som de som ble registrert via Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase våren 2000. En nyere undersøkelse foretatt av NIBR viste at tallet hadde steget til 134 i 2004, og Røvik (2007) går faktisk så

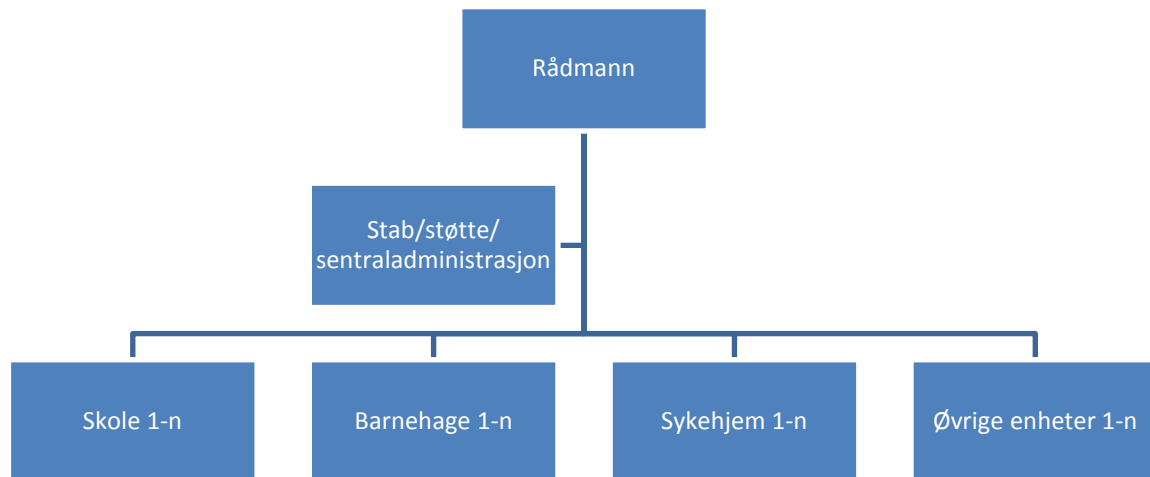
langt som å hevde at begreper som byråkrati og hierarki klinger så dårlig i dagens moderne samfunn, at en flat organisering er den eneste legitime løsningen for hvordan en kommunal organisasjon kan se ut.

Til tross for mange avarter og lokale tilpasninger, mener Torsteinsen (2005) at man kan finne tre klare generelle kjennemerker ved resultatenhetsmodellen, slik den forekommer i norske kommuner. Det kanskje mest fremtredende kjennemerket er *utflating*. I den tradisjonelle hierarkiske modellen (Government) satt rådmannen «på toppen» som den øverste administrative lederen i den kommunale organisasjonen, og var direkte overordnet etatsjefene (for eksempel skolesjefen) med sine etater (skoleetaten). Man hadde gjerne minst fire etater i hver kommuneorganisasjon, en for hver av kjerneområdene kultur, skole og oppvekst, helse og omsorg, og teknisk drift. Direkte underordnet etatene og etatsjefene igjen, fant man lederne for de ulike tjenesteproduserende enhetene rundt i kommunen, som rektorer på skolene, styrere i barnehagene, og ledere for sykehjem, heldøgns omsorgsboliger osv. innen helse- og omsorgssektoren. Denne tredelte myndighetsstrukturen hadde imidlertid rykte på seg for å være byråkratisk og tungrodd, med manglende omstillingsevne og effektivitet. Blant annet New Public Management-tradisjonen var en sterk kritiker av hierarkiet, og med sine sterke oppfordringer om å innføre prinsipper og idealer fra privat næringsliv også i offentlig sektor, ville denne teoriretningen gjøre det offentlige bedre i stand til å møte det moderne samfunnets stadig skiftende krav og behov (Røvik 2007, Baldersheim og Rose 2005). Resultatenhetsmodellen bærer tydelige preg av å være sterkt inspirert av New Public Management.

I resultatenhetsmodellen (og særlig i tonivåmodellen) er derimot dette midterste ledernivået fjernet. Man finner ikke lenger etatene og etatsjefene i denne kommunale organisasjonsmodellen, og man sitter tilbake med kun de to ledernivåene *rådmannen* (herunder rådmannens ledergruppe, bestående av rådmannen selv, samt et mindre antall kommunalsjefer med oppfølgingsansvar for gitte enheter) og *resultatenhetslederne*. I dette ligger også navnet «to-nivå-modell» (Torsteinsen, 2005), som samsvarer med hvordan modellen her er definert. Her skjer det en hierarkisk utflating, gjennom å redusere antallet formelle ledernivåer i organisasjonen.

I tillegg har man i denne modellen rådmannens stab- og støtteenheter. Dette er fagstaber sentralt plassert i kommunen, eksempelvis innenfor fagdisiplinene lønn, personal, økonomi, regnskap, innkjøp, IKT, planområdet, jus og forvaltning, organisasjonsutvikling

osv. Disse fagstabene er plassert utenfor den direkte kommandolinjen i organisasjonen, og utgjør dermed ikke noe eget myndighetsnivå mellom rådmannen og resultatenhetslederne. Stab- og støtteenhetene har dermed kun en rådgivende rolle overfor resultatenhetene, og har altså ingen instruksjonsmyndighet overfor enhetslederne (Helland, 2002).



Figur 2. *Tonivåmodell/Resultatenhetsmodell/flat struktur* (Opedal med flere, 2003: 11)

Nært tilknyttet utflating av organisasjonen, finner vi også Torsteinsens andre kjennetegn på resultatenhetsmodellen, nemlig *oppdeling/splitting*. Som tidligere nevnt er altså etatene borte fra organisasjonskartet i resultatenhetsmodellen, og man kan på en måte si at disse etatene har blitt erstattet av en rekke mindre (resultat)enheter. Hver enkelt enhet er sin egen resultatenhet, med sitt eget budsjett og regnskap, og er helt uavhengig og frikoblet i forhold til øvrige enheter. Hvor mange enheter som er det ideelle finnes det ikke noe fasitsvar på, da en mengde faktorer som kommunestørrelse, demografi, bygningsmessige forhold, adgang på kompetente og kvalifiserte ledere, geografisk plassering osv. vil kunne spille inn her. Antallet enheter innen en kommune vil også kunne variere over tid, etter hvert som man ser seg tjent med, eller nødt til, organisatoriske endringer. Det mest vanlige antallet enheter sier Torsteinsen (2005) er mellom 20 og 70, men det finnes også kommuner som har eller har hatt mellom 300 og 400 ulike enheter (Bærum og Trondheim kommuner).

Man kan riktig nok fremdeles finne igjen likhetstrekk med etatene i resultatenhetsmodeller, i form av virksomhetsområder, der enheter med klare likhetstrekk inngår i samme virksomhetsområde, eksempelvis virksomhetsområde skole og virksomhetsområde barnehage. En av grunntankene med modellen var å komme vekk fra den sterke sektororienteringen som fantes i kommune-Norge (Helland 2002). Røvik (2007) presenterer sågar begrepet «silo» og «silotenkning» for å illustrere de tradisjonelt sterkt avgrensede sektorene i hierarkisk kommunestruktur. De ulike virksomhetsområdene har man imidlertid sett seg tjent med å opprettholde, selv om kommunalsjefenes kontrollspenn ved innføringen av modellen i de fleste kommuner var vidt i omfang. Med dette menes at for å komme vekk fra siloorganiseringen, var grunntanken å legge oppfølgingsansvar for enheter fra alle typer virksomhetsområder inn under samme kommunalsjefs ansvarsområde, slik at hver enkelt kommunalsjef hadde både skoler, barnehager, omsorgsenheter og andre enheter inn under sitt kontrollspenn (Helland 2002). I de senere årene har man imidlertid sett at stadig flere kommuner velger å sektororganisere sine kommunalsjefers kontrollspenn, slik at en og samme kommunalsjef har oppfølgingsansvaret for samtlige skoler, en del steder også barnehager, mens en annen kommunalsjef har ansvaret for samtlige pleie og omsorgsenheter osv. (Torsteinsen med flere, 2012). Dette kan definitivt tolkes som et brudd med en grunnleggende tankegang innenfor denne modelltypen, og er absolutt en interessant utvikling. Hvorvidt dette kan tolkes som et forsøk fra kommunenes toppledelser på å «snik-gjeninnføre» etatsjefene, i den hensikt å ta tilbake en del av den delegerte kontrollen og myndigheten over resultatenheter, er et relevant og interessant spørsmål, og kunne i seg selv vært tema for en masteroppgave. Dette spørsmålet blir imidlertid ikke viet spesielt mye oppmerksomhet i denne oppgaven, da det er irrelevant for problemstillingen.

Gjennom å radere bort hele etatsnivået i kommuneorganisasjonen, finner vi også Torsteinsens tredje gjennomgående kjennemerke, nemlig *fristilling av ressurser*. I det tradisjonelle hierarkiet er etatene selvsagt relativt sett små i forhold til antall ansatte når man ser kommuneorganisasjonens totale størrelse under ett. Allikevel huser etatene et betydelig antall årsverk, og de ansatte i etatene er gjerne godt utdannede rådgivere med et lønnsnivå godt i overkant av gjennomsnittslønnen i en kommune. Siden de ansatte i etatene gjennom det sterke stillingsvernet i offentlig sektor selvsagt ikke mister sine jobber ved en slik omorganisering, men blir midlertidig plassert andre steder i organisasjonen, forblir lønnsutgiftene på denne måten midlertidig de samme som i en hierarkisk modell. I et noe

lengre perspektiv vil imidlertid betydelige ressurser bli frigjort til andre formål enn drift av etatene, når man i resultatenhetsmodellen organiserer bort etatene, og de tidligere etatsansatte ikke blir erstattet da de fratrer fra sine omplasserte stillinger.

I forlengelsen av fristilling av ressurser, kan man også nevne en annen teoretisk forventet følge ved denne organiseringen, nemlig en forbedring og mer effektiv utnyttelse av de ressursene man faktisk råder over. Et helt sentralt trekk ved resultatenhetsmodellen er *utstrakt delegering av makt og myndighet* fra rådmannsnivået og ned til resultatenhetsledernivået vedrørende anliggender innenfor hver enhetsleders egen enhet. Det er tenkt at resultatenhetslederne skal bli mer «herrer i eget hus», og i langt mindre grad bli diktert ovenfra enn tilfelle gjerne er i en hierarkisk modell. Enhetslederne er delegert stor operativ frihet både innenfor økonomidisponeringer (dog innenfor tildelt budsjettramme), disponering av personalressurser og innenfor utøvelsen av selve tjenesteproduksjonen. Målet blir gjerne definert på forhånd av kommunens toppledelse eller aller helst av politikerne (mål- og resultatstyring (Christensen med flere 2009)), og reguleres via en lederavtale eller en lederkontrakt mellom rådmannen og enhetslederen. Deretter er det opp til den enkelte resultatenhetsleder hvordan man faktisk skal innfri målet, uten rigide og detaljerte føringer ovenfra for hvordan oppgavene skal utføres. Så lenge myndigheten blir plassert nærmere brukerne, er det også forventet en sterkere brukerorientering. Brukerne av kommunens tjenester vil også ved denne delegeringen ha en langt større anledning til å påvirke sine egne tjenester enn når myndigheten var plassert sentralt i kommunen (Helland 2002).

Et grunnleggende økonomisk insentiv innen resultatenhetsmodellen, er at hver enkelt enhetsleder står ansvarlig for sitt økonomiforbruk også utover hvert enkelt økonomiår. Med dette menes at et eventuelt økonomisk mer- eller mindreforbruk *ett* år, vil få konsekvenser også for *neste* års budsjett, ved at tidligere års resultater trekkes med videre inn i kommende budsjettår. Dersom en enhetsleder har klart å forholde seg til budsjettrammen, og anvendt mindre ressurser enn budsjettet, vil dette mindreforbruket følge vedkommende enhet videre, og følgelig styrke neste års budsjett. Tilsvarende vil også være gjeldende ved et eventuelt merforbruk; dette merforbruket må da dekkes inn på den enkelte enhets kommende budsjett (Helland 2002).

2.1.3 Nettverksmodellen/Governance

En annen strukturmodell innenfor offentlig sektor som har bredd om seg de siste tiårene er Governance, også kalt samstyringsmodellen eller nettverksmodellen (Veggeland 2003). Modellen i rendyrket form eksisterer ikke i noen av forskningsprosjektets kommuner, og utgjør dermed ingen sentral del i oppgavens metodiske undersøkelse. Klare trekk av Governance, der også andre aktører enn kommunene selv er tillagt makt og myndighet på tidligere rent offentlige ansvarsområder, finner man imidlertid innenfor både resultatenhetsmodeller og i hierarkiske strukturer. Av denne grunn, i tillegg til å vise at det finnes også andre organisasjonsmodeller enn hierarkiske og flate strukturmodeller, anser jeg det som relevant å omtale også denne modellen her i teorikapittelet. Det blir her også trukket parallelle linjer og sammenligninger til hierarkiske og flate strukturmodeller.

Noen klar og entydig definisjon av begrepet som passer i enhver setting bekrefter blant andre Kjær (2004) at ikke eksisterer. Rhodes (1997a: 15) definerer governance på følgende måte: «*Governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource-exchange, rules of the game, and significant autonomy from the state*». Veggeland (2003) definerer governance som «*styring i nettverk*», mens Fimreite og Medalen (2005) introduserte begrepet «*samstyring*», siden de tradisjonelle demokratiske beslutningsprosessene nå også inkluderer andre og langt flere aktører enn tilfellet er i den tradisjonelle hierarkiske modellen.

Her er altså ikke det offentlige lenger eneste myndighetsinnehaver, men flere aktører er tilført makt og myndighet på områder der det offentlige tidligere hadde maktmonopol. Man finner igjen denne modelltypen på alle nivåer i forvaltningen, og kanskje særlig på nasjonalt (statlig) og internasjonalt/overnasjonalt nivå, men i denne oppgaven om *kommunal* organisering holdes fokus på lokalt og kommunalt nivå. Nasjonalstaters overføring av makt og myndighet, og frasigelse av sin totale suverenitet til fordel for internasjonale og overnasjonale organisasjoner som eksempelvis EU, NATO og WTO (Multi Level Governance) (Higdem 2009, Kjær 2004), blir altså ikke kommentert her, selv om dette er et tydelig eksempel på Governance.

Staten har ikke bare avgitt makt og myndighet «oppover» til overnasjonale aktører, men også «nedover» til fylkeskommuner, kommuner og regioner. Overføring av makt til

lokaldemokratiet forventes å bidra til en sterkere ansvarsfølelse lokalt for å overholde budsjetter osv, i tillegg til at sterkere lokale styrer skal motivere og stimulere til økt lokal politisk deltakelse og aktivitet, ettersom lokalpolitikerne nå vil oppleve sin innflytelse som sterkere og mer reell. Tidligere detaljstyrte staten i vesentlig grad lokalpolitiske beslutninger, gjennom å øremerke de statlige overføringene til bestemte formål. Nå får kommunene i større grad mer åpne økonomirammer de må forholde seg til, men hvordan kommunene faktisk velger å anvende disse rammene, er nå mer opp til den enkelte kommune å avgjøre. Det lokale handlingsrommet til å tilpasse og prioritere pengebruk, planer osv. etter lokale forhold er dermed nå langt mer tilstede. (Pierre og Peters 2000).

Det offentlige har også avgitt makt og myndighet «til siden», til andre aktører enn det offentlige apparatet, som private profittorienterte aktører, frivillige og ideelle organisasjoner og så videre, såkalte NGO`er (Non-Governmental Organisations) (Pierre og Peters, 2000). Denne formen for maktforskyvning kom som en følge av ønske om mer effektiv tjenesteproduksjon og bedre ressursutnyttelse, og et poeng var å flytte tjenesteproduserende aktiviteter ut av offentlig sektor. Også her kan det trekkes klare paralleller til New Public Management-tankegangen, der man ønsker å involvere lokalsamfunnet innen offentlig tjenesteproduksjon på en helt annen og mer aktiv måte enn tidligere. I tillegg forventes det at spesialiserte private aktører skal kunne løse oppgavene på en vel så god kvalitativ måte som det offentlige, samtidig som disse forventes å være mer kostnadseffektive. Her er privatisering, delprivatisering, konkurranseutsetting og anbud vesentlige stikkord (Pierre og Peters 2000).

Også innen hierarkiske modeller finner man delegering av makt og myndighet, men denne delegeringen er gjerne av en slik art at overordnede nivå, i hvert fall til en viss grad, kan trekke tilbake delegert myndighet. Innenfor governancemodellen er en slik tilbaketrekking av overført myndighet langt vanskeligere å se for seg. Begrepet *delegering* av myndighet som brukes innen government og flate strukturer kan dermed sies å ha en grad av midlertidighet over seg, mens begrepet *overføring* av myndighet slik det brukes innen governance har et mer varig og permanent preg over seg. Med mindre aktøren med tildelt myndighet går utover det avtalen skisserer, med andre ord bryter kontrakten, kan ikke opprinnelig myndighetsinnehaver uten videre trekke myndigheten tilbake. Den overførte myndigheten vil dermed bli liggende hos den tildelte aktøren så lenge kontakten er gjeldende (Kjær 2004)

Som tidligere nevnt var staten og det offentlige enerådende hva gjelder makt og myndighet innenfor den tradisjonelle hierarkimodellen (government), med markedet på den andre siden som motstykket til det offentlige. Etter hvert har man imidlertid sett et enormt oppsving av ulike nettverk, som befinner seg *mellom* det man langt på vei kan kalle «motpolene» det offentlige og markedet. Disse nettverkene er sentrale når governance skal forklares, da nettverkene og nettverksledelse er sentrale kjennemerker innen modellen governance. Disse nettverkene kan bestå av både offentlige og private aktører, men man kan også finne ulike typer kryssninger av disse to typene aktører (offentlig-offentlig, privat-offentlig eller privat-privat). I tillegg kan andre typer aktører også nevnes i denne sammenhengen, som interesseorganisasjoner, fagmiljøer, departementer osv. Dette utgjør langt flere aktører i de offentlige beslutningsprosessene enn tilfellet er i tradisjonell hierarkisk government, og mange aktører som opptrer som selvstendige rettssubjekter er et vesentlig kjennetegn innenfor disse nettverks- og samstyringsmodellene. De ulike aktørene har gjerne et sett med felles målsettinger og interesser, og de ser seg alle dermed tjent med å samarbeide med, og forplikte seg til, de andre aktørene innen nettverket for å nå sine felles mål. Med bakgrunn i dette har aktørene dermed gjerne et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre, da det ofte er helt essensielt for nettverkets måloppnåelse at alle nettverkets deltakere faktisk gjør det de har forpliktet seg til gjennom en skriftlig og forpliktende kontrakt (Kjær 2004). Veggeland (2003) kaller denne kontraktbindingen mellom de ulike aktørene for «rettsliggjøring av politikk», og trekker samtidig en naturlig forlengelse fra nettverkene til partnerskap, som han definerer som et bindende samarbeid mellom uavhengige aktører i et fremforhandlet interessefellesskap. Governance gjennom partnerskap kan med bakgrunn i dette sies å være en avtalebasert styringsform (Higdem 2009).

I denne rettsliggjøringen av politikk gjennom juridisk bindende kontrakter inngått av selvstendige rettssubjekter, sikres også legaliteten i denne modellen. Der nedfelte lover og regler legger føringer for myndighetsutøvelse, styringsprosesser, arbeidsprosesser osv. innen hierarkiet, er det forhandlinger mellom aktørene som ligger til grunn for de juridisk bindende avtalene og kontraktene i nettverkene, ikke tradisjonelt regelverk (Veggeland 2003).

Når det gjelder legitimitet for nettverkene er effektivitet og resultater helt sentralt. Selve prosessen (input) for hvordan nettverkene kommer frem til og definerer sine målsettinger og resultater er i denne sammenhengen tilnærmet uvesentlig, så lenge *resultatene* av prosessen (output) faktisk oppnås. I tillegg skal målene nås på en kostnadseffektiv måte, og bruk av tid og ressurser skal holdes på et rasjonelt og moderat nivå (Kjær 2004).

2.2 Teoretiske perspektiver

Etter nå å ha presentert tre organisasjonsmodeller i offentlig sektor, kan det være nyttig å trekke inn ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Disse kan være gode instrumenter for å kunne forstå empiriske fenomener innenfor organisasjonsmodellene på ulike måter, avhengig av hvilket perspektiv eller ståsted man ser fenomenene i lys av, og egner seg dermed godt i forhold til å analysere organisasjonsteoretiske fenomener. Gjennomgangen av organisasjonsmodellene, samt den påfølgende presentasjonen av to hovedretninger innen organisasjonsteoretiske perspektiver, vil danne grunnlaget for mine teoretisk fundamenterte forventninger om empiriske funn, og ikke minst spille en sentral rolle under analysen av hovedfunnene i undersøkelsen.

Et perspektiv kan sies å være et system av antakelser og forestilling, og utgjøre et rammeverk vi kan forstå et fenomen innenfor (Christensen med flere 2009). De to perspektivene som vil bli presentert er Christensen (2009) sitt instrumentelle og institusjonelle perspektiv. Jeg mener at perspektivene egner seg godt for analyse av offentlige virksomhetsmodeller, noe forfatterne selv også fremhever, og begge perspektiver bør trekkes veksler på når det skal foretas en analyse av en organisasjon. Helt forenklet kan det sies at den mest vesentlige forskjellen mellom de to perspektivene er at det instrumentelle perspektivet forklarer fenomener i organisasjoner ved hjelp av rasjonelle beslutninger definert i henhold til gjeldende strukturer og regler, mens det institusjonelle perspektivet i langt større grad også anerkjenner mellommenneskelige prosesser i og rundt organisasjonen, som organisasjonskultur, identitet og organisasjonens plass i en større sfære (Christensen 2009).

2.2.1 Det instrumentelle perspektiv

Christensens instrumentelle perspektiv blir i likhet med instrumentell teori (Egeberg 1992) og mikropolitisk teori (Pfeffer 1978) regnet inn under fellesbetegnelsen «modernistiske og rasjonelle orienteringer» (Røvik 2007). Perspektivet anser en av hovedoppgavene til en organisasjon for å være en oppdragsutfører i samfunnet, og blir dermed ansett for å være et redskap, eller et instrument, for å kunne oppnå sentrale samfunnsnyttige formål og målsettinger.

Rasjonalitet, eller formålsrasjonalitet som det også kalles, er kanskje det mest vesentlige trekket i et instrumentelt perspektiv. I en ideell og komplett verden, der alle organisasjonens variabler som målsettinger, utfordringer, alternativer, konsekvenser osv. er kjent og fullt ut redegjort for, kan man via definerte formelle prosedyrer og strukturer for prosess og beslutninger, treffe fullstendig rasjonelle beslutninger. Slike optimale settinger finner man imidlertid sjelden, noe som har medført at begrepet «begrenset rasjonalitet» har vokst frem. Dette begrepet refererer til en mer realistisk setting, der man ikke har den fulle og hele oversikt over alle målsettinger, alternativer og konsekvenser i beslutningsprosesser. Her åpnes det med andre ord opp for en diskusjon vedrørende *graden* av rasjonalitet i organisasjoner og beslutningsprosesser (Christensen 2009).

I et instrumentelt perspektiv har også selve organisasjonsstrukturen en sentral posisjon. Den formelle strukturen, sammen med nedfelte instruksjoner, rutiner og reglementer, gir til enhver tid informasjon om hvem som skal utføre ulike oppgaver i organisasjonen, og hvordan disse oppgavene skal utføres. Oppgavene følger organisasjonsstrukturen, og er dermed helt personuavhengige. Når ansatte skifter posisjoner og stillinger, følger altså ikke oppgavene med personen rundt i organisasjonen, men ligger fast på de ulike rollene og posisjonene i systemet.

Hvordan den formelle strukturen ser ut, varierer i stor grad, og tre ulike typer organisasjonsmodeller er presentert inngående tidligere i dette kapittelet. Der hierarkiske varianter (Government) fokuserer på *en* samlet enhet med en tydelig og sterk toppledelse, kan forhandlinger og konsensusløsninger blant flere ulike aktører utgjøre maktbalansen i nettverksmodeller (Governance), mens (deler av) myndigheten i resultatenhetsmodeller (flate strukturer) gjerne er delegert ned til ledernivået med den operative driften, nærmest

brukerne. I tillegg til disse tre typene finnes en hel rekke andre modeller, typer og avarter. Hvordan en kommune velger å organisere seg avhenger av en hel rekke ulike faktorer og hensyn, men det som er helt sentralt innenfor et instrumentelt perspektiv er at avgjørelsen fattes på et så *rasjonelt grunnlag* som mulig (Christensen 2009).

2.2.2 Det institusjonelle perspektiv

Til forskjell fra det instrumentelle perspektivet, med sitt fokus på formelle og konkrete strukturer og regelverk, ligger fokusområdet i det institusjonelle perspektivet mer på de *uformelle* normene og verdiene i organisasjonen. Disse uformelle trekkene er ikke noe man kan finne igjen helt tilbake til organisasjonenes opprinnelse, det er derimot noe som stadig er i endring, og gradvis vokser frem i takt med organisasjonens utvikling. Disse institusjonelle trekkene gjør organisasjoner mer komplekse og mindre fleksible, men de positive institusjonelle sidene som samhold og lojalitet blant de ansatte, i tillegg til et godt omdømme i omgivelsene, er også meget fremtredende (Christensen 2009). Selznick (1957 og 1997) sier at formelle og uformelle trekk både avhenger av og påvirker hverandre, men at det går en tydelig grense mellom dem. Sammen med Selznicks klassiske institusjonelle teori, inngår Christensens institusjonelle perspektiv i det Røvik (2007) kaller den «sosialkonstruktivistiske orientering». Christensen deler imidlertid sitt perspektiv opp i to bestanddeler innenfor begrepet institusjonell teori, nemlig kulturperspektivet og myteperspektivet. En kort gjennomgang av de to perspektivene følger.

2.2.2.1 Kulturperspektivet

Der man i et instrumentelt perspektiv handlet ut ifra rasjonelle hensyn i beslutningsprosessene, er det i et kulturelt perspektiv andre faktorer som er toneangivende for beslutninger. Her vil det som oppfattes som *rimelig* eller *akseptabelt* i organisasjonen tillegges stor vekt, og de ansattes eller andre internes *forventninger* står sentralt. Gjennom årenes løp utvikler det seg gjerne en identitet og en fellesskapsfølelse internt i forhold til hvilke verdier og normer som organisasjonen står for, og i dette perspektivet er det viktig å treffe beslutninger som ivaretar og opprettholder denne identiteten og disse verdiene og holdningene. Om det til enhver tid ikke er mulig å være helt og holdent tro mot de eksisterende verdiene, er det vesentlig å gå så lite på tvers av disse som overhodet mulig.

I forlengelsen av dette kommer også lojalitet inn som et klart uformelt institusjonelt trekk. Klarer man å holde på de verdier og normer de ansatte på en uformell måte har vært med å reise, er det nærliggende å anta at de ansatte vil føle en sterk tilknytning og lojalitet til sin organisasjon (Christensen 2009).

Et annet moment som her ligger implisitt er organisasjonens historie, og det man kaller for sti-avhengighet. Det ligger i menneskets, dermed også i organisasjoners, natur å følge i de samme spor som tidligere. En lærende organisasjon gjentar gjerne tidligere suksessoppskrifter, dog helst i en noe videreutviklet retning. Disse veivalgene implementeres så i organisasjonskulturen, noe som gjør at de retningsvalg man gjør tidlig i en organisasjons levetid, gjerne vil henge med «i veggene» i organisasjonen i overskuelig fremtid. Instrumentelle trekk kan man endre bevisst undervegs i en organisasjons livsløp, mens den stabile og langt på vei permanente organisasjonskulturen er mer krevende å endre bevisst, særlig på kort sikt (Christensen 2009).

2.2.2.2 Myteperspektivet

Det som skiller myteperspektivet fra kulturperspektivet, er at der de kulturelle trekkene i all vesentlighet har et internt fokus innad i organisasjonen, anerkjenner myteperspektivet at det også skjer noe *rundt* en organisasjon. Enhver organisasjon befinner seg i institusjonelle omgivelser, der også *omgivelsene* gjerne har forventninger og forestillinger til hvordan en organisasjon bør organiseres, og hvordan prosessene bør foregå. Aktørene i omgivelsene kan være andre organisasjoner, myndigheter, media, enkeltindivider osv. Trekkene innen myteperspektivet er også langt mer skiftende og flyktige enn de mer stabile kulturelle trekkene, etter hvert som trender og strømninger i samfunnet for øvrig også endres (Christensen 2009).

En myte kan sies å være en legitimert oppskrift for hvordan en organisasjon bør være utformet, men dette i seg selv er ikke noe som er særegent for myteperspektivet. Det som imidlertid plasserer et slikt fenomen i et myteperspektiv, er at organisasjonsoppskriften det her snakkes om er skapt i organisasjonens omgivelser. Når en slik oppskrift hentes inn i en organisasjon, kan ikke dette betraktes som et rasjonelt begrunnet valg fra organisasjonens toppledelse. Her snakker man snarere om at toppledelsen velger å innføre en slik eksternt initiert oppskrift med tanke på den symbolverdien og anerkjennelsen dette vil ha overfor

omgivelsene. Dette perspektivet inkluderer dermed tanken om at organisasjoner ikke nødvendigvis kan overleve ene og alene på kostnadseffektivitet og produksjon. Organisasjoner er imidlertid også avhengige av en viss anerkjennelse og legitimitet blant omgivelsene for å være suksessfulle (Parsons 1956).

2.3 Ledelse og styring

Forskningsoppgavens hovedtematikk er som tidligere nevnt kommunal organisering, organisasjonsstruktur, og i hvilken grad en kommunes strukturelle organisasjonsmodell innvirker på kommunale (mellom)leders autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde. Med bakgrunn i dette hovedfokuset på struktur og organisering, ansees ikke faget ledelse som sådan å utgjøre en hoveddel av oppgavens teoretiske forankring. Like fullt er ledernes autonomi, herunder adgang til å utøve lederskap innen egen enhet, helt essensielt, og dette gjør at jeg allikevel finner det formålstjenlig å inkludere *noe* ledelsesteori i besvarelsen. Dette teoretiske bidraget vil følgelig ikke være noen utfyllende og uttømmende ledelsesteoretisk utredning med ulike ledelsesteorier som tildeles mye plass i besvarelsen. Den vil snarere gi en kort og grunnleggende ledelsesteoretisk forklaring, for så videre å fokusere på ledelse av *offentlige og kommunale* virksomheter, gjennom å fremheve forskjeller mellom lederrollene i private bedrifter og offentlige virksomheter.

Noen entydig og allment akseptert definisjon av begrepet ledelse finnes ikke, men både Ladegård og Vabo (2010) og Røvik (2007) velger å skille mellom to beslektede begreper innenfor ledelsesfaget, nemlig *ledelse* og *styring*. Man kan si at begge begrepene refererer til å påvirke adferd, men et vesentlig prinsipielt skille mellom ledelse og styring er at ledelse bærer tydelig preg av å være personorientert, mens styring er mer systemorientert. I dette ligger det at ledelse gjerne utøves gjennom dialog mellom leder og ansatt, mens styring oftere forekommer gjennom definerte, og på forhånd nedfelte, retningslinjer og instruksjoner vedrørende interne forhold innad i organisasjonen. Christensen (2009: 121) sier at styring er «*et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke adferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter*». Dette samsvarer med Røviks (2007: 146) definisjon, der han fremhever styring som «*en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*».

Innen engelsk begrepsbruk, henstiller styring til begrepene *administration* og *management* (Ladegård og Vabo 2010).

Når det gjelder ledelse, definerer Røvik (2007: 146) dette begrepet som et virkemiddel for å koordinere adferd som en *«desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte»*. Ledelse tilsvarer i engelsk begrepsbruk «leadership», og henstiller i følge Ladegård og Vabo (2010: 18) til *«de virkemidler en leder som person bruker for å påvirke andre, eller bruker for å skape resultater gjennom andre. Lederen bruker seg selv som person for å øve innflytelse (..)»*. Schaug (2010: 19) definerer ledelse som *«å styre samspillet mellom mennesker for å oppnå resultater som innfrir organisasjonens mål»*.

Et helt sentralt element innenfor ledelse er i følge Ladegård og Vabo (2010) at lederen må inneha en personlig egenskap eller formell posisjon som inngir en naturlig legitim autoritet. I dette ligger det at lederen må inneha en autoritet overfor kolleger, medarbeidere, og ansatte, slik at disse aksepterer og innfinner seg med å bli påvirket av lederen.

2.3.1 Kommunal/offentlig ledelse vs. ledelse av private virksomheter

Ledelse er sterkt situasjonsbetinget. Strand (2007: 13) sier at *«ledelse som funksjon og praksis må forstås i sammenheng med de organisasjonsformene, sektorene og kulturene ledere er satt inn i»*. Han poengterer samtidig at lederrollen vil variere avhengig av eksempelvis hvor i verden man befinner seg, om det er snakk om en stor eller liten virksomhet, lederens personlige egenskaper og erfaringer, samt hvorvidt det er en offentlig eller privat virksomhet det er snakk om. Og det er nettopp i dette skillet, i de ulike forutsetningene og utfordringene en kommunal leder står ovenfor sett i forhold til private ledere, den videre ledelsesteoretiske beskrivelsen her vil omhandle.

En av de mest grunnleggende ulikhetene mellom kommunalt og privat lederskap i Norge, ligger i det demokratiske systemet hele vår offentlige sektor er tuftet på. Der en privat virksomhet gjerne blir styrt gjennom et bedriftsstyre, blir kommunene styrt av folkevalgte representanter. Bedriftsstyrene består gjerne av håndplukkede ressurspersoner, godt skolerte og utdannede for å sitte i nettopp denne posisjonen. Dette står i sterk kontrast til kommunestyrets folkevalgte representanter, der det er et uttrykt mål at representantenes

sammensetning skal speile befolkningen for øvrig, eksempelvis hva angår kjønn, alder, sosial bakgrunn og utdanningsnivå. Et slikt «leg styrer lærd»-prinsipp der lokale politikere legger føringer som fagekspertisen i administrasjonen skal arbeide etter, kan helt opplagt medføre utfordringer for administrative kommunale/offentlige ledere, som ledere i privat sektor ikke vil oppleve. Denne tankegangen bryter også fundamentalt med et annet vesentlig styringsprinsipp, nemlig at styring skal baseres på innsikt og kunnskap (Schaug 2010, Byrkjeflot 2008).

Ledere i privat sektor har også som oftest klare og tydelige definerte målsetninger å jobbe imot, gjerne et best mulig økonomisk resultat. Dette er nødvendigvis ikke tilfellet i kommunal (offentlig) sektor. Målene innenfor en kommune kan være både uklare, sprikende og i enkelte tilfeller tilnærmet motstridende, og profittmaksimering er en målsetning man neppe vil finne i noen kommunal virksomhet. Målsettinger om så høy kvalitet på pleie- og omsorgstjenestene, læringsutbytte i skolen, barnehagedrift osv. som mulig, er gjennomgående kommunale målsettinger. Disse målene kan imidlertid være vanskelige å oppfylle, kombinert med potensielt motstridende mål om å overholde smale økonomiske budsjetter.

Det demokratiske systemet kan også føre til skiftende og uklare mål. Lokalpolitikerne er avhengige av befolkningens tillit og støtte for å bli gjenvalgt også i kommende periode. Dette kan føre til at politikere snur og endrer kurs i forhold til tidligere uttalelser og vedtak, dersom de oppfatter at en kursendring vil kunne føre til økt oppslutning om eget politisk parti, eller eget kandidatur. Bedriftsstyrer i private virksomheter kan også omstille seg noe for å vinne tillit og bygge opp sitt omdømme i markedet, men dette vil ofte være mer rasjonelt fundamenterte endringer enn det politikere sier og lover for å blidgjøre sine velgere i en valgkamp (Schaug 2010).

Inntekts- og kostnadsbildet på kommunale tjenester er også utfordrende for kommunale lederne i forhold til deres kolleger i privat sektor. Tjenestene som levers er (langt på vei) gratis for mottakerne, og gir liten eller ingen inntjening for tjenesteprodusenten (kommunen). Dersom man må øke produksjonen, er det naturlig å anta at flere innsatsfaktorer må brukes, og kostnadene vil stige. Dette gjelder både i offentlig og privat sektor. Økt produksjon i privat sektor, vil imidlertid i de fleste tilfeller også føre til økte *inntekter*, og vil på denne måten ikke medføre noen svekket bunnlinje i virksomheten, snarere tvert imot. Dette vil derimot ikke være tilfellet i kommunal/offentlig sektor, der

inntektene ved økt produksjon ikke vil veie opp for de økte kostnadene. Vi kan tenke oss en sykehjemsavdeling bestående av 20 sykehjemsplasser, og demografiske forhold i kommunen, samt nasjonale lovpålagte krav om sykehjemsplasser til trengende, gjør at avdelingen blir tvunget til å utvide kapasiteten og driften med 10 plasser. Dette vil medføre en betydelig merkostnad for sykehjemmet, først og fremst i forhold til lønnsutgifter ved økt bemanning av helsefaglig personale. *Inntektsøkningen* kommunen får fra disse 10 ekstra plassene er imidlertid minimal, sett i forhold til de økte kostnadene, da egenandelen en pleiepasient betaler er langt lavere enn kostnaden den genererer ved å inneha en sykehjemsplass. En slik produksjonsøkning vil med andre ord slå langt mer uheldig ut på en kommunal leders bunnlinje enn en produksjonsøkning normalt gjør i en privat bedrift. Videre har man tilsvarende utfordringer i forhold til å korrigere for tapsbringende aktiviteter. Dersom en privat virksomhetsleder ser at deler av produksjonslinjen ikke er lønnsom, kan vedkommende velge å redusere eller nedlegge den tapsbringende delen av produksjonen. Dette kan ikke en kommunal leder gjøre. De fleste av kjernevirksomhetene i en kommune er direkte tapsbringende, men sterk lovregulering på mange områder pålegger kommunene å utføre disse oppgavene, uavhengig om økonomisk lønnsomhet (Schaug 2010).

Å lede en virksomhet underlagt strengt lovverk (Bukve og Offerdal 2002) kan også være utfordrende. Det offentlige og kommunene er underlagt en rekke lover for hvordan den offentlige forvaltning skal være og virke, eksempelvis KommuneLOVEN, ForvaltningsLOVEN og AnskaffelsesLOVEN gjeldende for en kommune som helhet, i tillegg til egne lovverk og krav for den enkelte kommunale fagdisiplin, eksempelvis Helsepersonelloven innenfor pleie og omsorg, og OpplæringsLOVEN innenfor skole. Disse lovene, i tillegg til statlige føringer til kommunal drift, legger sterke bånd på kommunale ledere i forhold til mange av deres lederkolleger i privat sektor.

Også OffentlighetsLOVEN trekker opp et tydelig skille mellom kommunal (offentlig) og privat sektor, følgelig også for de to ulike sektorenes lederskap. LOVEN pålegger offentlige virksomheter å gjøre store deler av prosessene tilgjengelig for offentligheten, for å sikre transparens, samt objektiv og saklig saksbehandling som «tåler dagens lys». Det etter hvert aksepterte begrepet «meroffentlighet» anbefaler sågar også forvaltningen å gjøre alt bortsett fra taushetsbelagte opplysninger og lovpålagte ikke-offentlige dokumenter tilgjengelig for allmennheten.

Private virksomheter er *ikke* bundet av samme lov, og kan dermed i langt større grad selv vurdere hva de ønsker å synliggjøre for allmennheten. Å lede en virksomhet, faktisk også selv bli rekruttert og ansatt, i full åpenhet og offentlighet, er dermed noe en leder i privat sektor sjelden vil oppleve, men som er dagligdags i kommunal sektor (Schaug 2010).

Fagforeninger og tillitsvalgtes sterke posisjon i kommunal sektor kan også by på utfordringer for kommunale ledere. Sterke fagorienteringer ser man også i privat sektor, men Schaug (2010) påpeker en uheldig knytning mellom det politiske nivået og en fagforening med et betydelig antall kommunalt ansatte medlemmer. Schaug stadfester faktisk at koblingene mellom politikk og fagorganiserte enkelte steder har vært så sterkt at Fagforbundets hovedtillitsvalgte stiller på Arbeiderpartiets gruppemøte for deres folkevalgte representanter, noe Schaug samtidig fremhever at slett ikke bør forekomme. Denne sterke koblingen mellom enkelte fagforeninger og politiske partier på venstresiden i norsk politikk, gjør at kommunale ledere risikerer å få samme sak på bordet to ganger. Dersom fagforeningene ikke har fått gjennomslag for sine synspunkter i møte med byråkratene, ser man flere steder at fagforeningene da tar saken videre til sine «allierte» på politisk side, så saken kommer opp til ny behandling for byråkratene, denne gangen løftet opp fra politisk side. En slik «omkamp» innenfor saker initiert av fagforeningene, er noe private ledere opplever i langt mindre skala enn i kommunal sektor (Schaug 2010).

Avslutningsvis i teoridelen om kommunale lederes utfordringer, nevnes også den fjerde statsmakt, nemlig media. I de lokale mediene sitter det årvåkne journalister, som mer enn gjerne skriver saker om hvordan kommunen og det offentlige for øvrig forvalter innbyggernes felles midler. Mediene skriver selvsagt også om private bedrifter, men det kommunale aspektet med at kommunen rår over *felleskapets* og *borgernes* egne midler, gjør at uheldig bruk av kommunale midler gjerne får større oppmerksomhet i mediene og på folkemunne, sett i forhold til om en privat bedrift har manglende budsjettstyring (Schaug 2010).

2.4 Forventninger om funn – utledning av hypoteser

På bakgrunn av det teoretiske fundamentet oppgaven bygger på, kan jeg nå utlede teoretisk begrunnede forventninger om funn i min spørreskjemaundersøkelse. Videre kan det også utledes teoretisk fundamenterte hypoteser, som kan være med å bidra til å besvare

forskningsprosjektets problemstilling; *i hvilken grad opplever resultatenhetsledere i flate kommunestrukturer autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde, sett i forhold til sine kolleger i hierarkiske strukturer?*

Her kunne mange ulike temaer vedrørende teoretiske forventninger til flat struktur vært interessant å undersøke riktigheten av empirisk, eksempelvis økt brukerfokus og brukermedvirkning, økt deltakelse og anledning for de ansatte til å påvirke egen arbeidssituasjon, økt anledning for nytenkning og innovasjon, økt effektivitet, og økt omstillingsevne. Like interessant hadde det vært å undersøke de potensielle mindre positive følgene flat struktur kan medføre, som samordnings- og koordineringsproblemer, ulikt tjenestetilbud innad i en kommune, forskjellsbehandling, enhetsegoisme og politisk kontroll og oversikt (Hansson og Lind 1998). Dette hadde imidlertid medført en særdeles vid undersøkelse, som hadde blitt meget omfangsrik dersom man skulle gått i dybden på hvert enkelt tema. For å unngå et enormt prosjekt, måtte man ha undersøkt i bredden fremfor i dybden, og dette er lite egnet i en masteroppgave. Det utledes dermed her kun forventede funn og hypoteser som omhandler det sentral aspektet i prosjektets problemstilling, nemlig innenfor forhold som har med enhetsleders autonomi å gjøre.

Økt selvråderett og autonomi innenfor egen enhet og eget ansvarsområde er som tidligere nevnt helt sentralt innenfor flat struktur, uansett om man velger å kalle organiseringsmodellen for resultatenhetsmodell eller tonivåmodell (Helland 2002, Opedal, Stigen og Laudal 2003). Enkelte går sågar lenger enn å si at dette kun er et sentralt moment, de fremhever at de anser denne delegeringen av makt fra rådmannsnivået og bemyndigelsen av enhetslederen som det mest sentrale og viktigste trekket ved hele modellen (Torsteinsen 2006).

Det forventes at enhetslederen får økt autonomi på alle områder. I forlengelsen av dette kan det være hensiktsmessig å splitte opp enhetslederens myndighetsområder innenfor egen enhet i ulike fagdisipliner eller «emner», og utlede følgende tre autonomirelevant hypoteser på bakgrunn av disse:

1. Enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *lønns- og personalområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer.

2. Enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *økonomi- og budsjettområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer.
3. IKT-systemer, instruksjoner og rutiner i kommuner med flat struktur, gir mer rom for individuell og tilpasset oppgaveløsning på enhetsnivå, sett i forhold til hierarkiske strukturer.

En annen grunnleggende endring i en flat kommunestruktur i forhold til en tradisjonell modell, er at etatene med sin fagkompetanse etter hierarkisk tankegang forsvinner. Det er naturlig å anta at man trenger mer kompetanse innenfor egen enhet for å få utført sine oppgaver etter at fagstabene i etatene nå er radert vekk. Forholdet til, og samarbeidet med, sentraladministrasjonen blir derfor kanskje enda viktigere enn tidligere, i de tilfeller der enhetens egen kompetanse ikke strekker til i oppgaveløsningen. Det samme gjelder antakelig behovet for samarbeid og erfaringsutveksling med andre enhetsledere innenfor samme virksomhetsområde, selv om de strukturmessige skottene mellom disse er tydeligere og sterkere etter omlegging til flat struktur. Jeg utleder dermed en fjerde forskningshypotese:

4. Operative enhetsledere innenfor flate strukturer har et like godt og nært samarbeid med sine virksomhetskolleger og sentraladministrasjonen, sammenlignet med operative ledere i hierarkiske strukturer.

Kapittel 3. Metodisk tilnærming

I denne delen av oppgaven vil jeg gjøre rede for de metodiske valg som ligger til grunn for denne masteroppgaven. I alt forskningsarbeid er det viktig og nødvendig å redegjøre for de valg som gjøres, slik at lesere og andre kan vurdere og etterprøve de valg og vurderinger som er gjort. På denne måten kan også kvalitetsmessige vurderinger rundt forskningsarbeidet foretas av lesere og fagpersonell. Innledningsvis gis en kort vitenskapsfilosofisk gjennomgang, før de metodiske valg og forutsetninger som ligger til grunn i oppgaven redegjøres for.

3.1 Vitenskapsfilosofi

Metodisk tilnærming omfatter en hel rekke av valg og vurderinger, som inngår i den helhetlige overordnede planen, eller forskningsdesignet, for hvordan man skal gå frem for å løse prosjektets problemstilling, og gi svar på eventuelle utledede hypoteser. Her er eksempelvis valg av populasjon, utvalg og respondenter, valg av datainnsamlingsmetode og analysemetode osv. sentrale stikkord. Det primære formålet med vitenskapelig metode er å finne frem til den oppskriften som gir oss mest mulig relevant informasjon om problemstillingen, og videre behandle denne informasjonen på en slik måte at det gis best mulig svar på de empiriske spørsmålene vi undersøker (Rienecker og Jørgensen 2007). Valg av metodisk tilnærming dreier seg imidlertid også om mer grunnleggende antakelser av metodefilosofisk karakter (Grenness 2004, Nyeng 2008). Sentrale spørsmål som reises i denne sammenhengen er av typen: hva er egentlig en sannhet, hva er kunnskap, forholdet mellom det objektive og det subjektive osv. Noen dypere metodefilosofisk utredning vil ikke denne oppgaven innehold, men noen helt grunnleggende historiske trekk som har hatt stor betydning for vitenskapsfilosofien kan være relevante å nevne.

Innledningen til den moderne vitenskapsfilosofien oppsto i Wien på 1920-tallet, da en gruppe av ledende vitenskapsmenn kalt for *Wienerkretsen* introduserte *den logiske positivismen*, også kalt *empirismen*. Wienerkretsen var kritisk til metafysikk (den mer grunnleggende lære om tilværelsens grunner og prinsipper), og de anså det som viktig for den vitenskapelige utvikling å frigjøre seg fra fordommer og metafysikk. Empiristene vektla at vitenskap starter med observasjoner av virkeligheten, og at vitenskapelig kunnskap er «*generelle utsagn eller teorier som generaliseres fra observasjoner i empiriske undersøkelser*» (Ringdal 2009: 34). Dette vil si at vitenskapelig kunnskap bygger på *induksjonsprinsippet*, som igjen tyder på at observerte regelmessigheter danner grunnlaget for generelle teorier og lovmessigheter.

Et springende punkt innen logisk positivisme er å skape et skille mellom vitenskap og ikke-vitenskap. Dette gjorde de ved å mene at kun påstander som kunne verifiseres eller falsifiseres gjennom empirisk observasjon var meningsfulle. Kun påstander som lot seg verifisere empirisk var meningsfulle, og påstander som ikke lot seg bekrefte i virkeligheten var meningsløse og uinteressante (Ringdal 2009).

Kritikken mot empirismen vokste imidlertid etter hvert i omfang, og særlig induksjonsprinsippet ble kritisert. Flere mente at å konkludere med sikkerhet om fremtidige forhold, kun basert på regelmessigheter i fortiden, var umulig. En av disse kritikerne var professor i vitenskapsfilosofi Karl Popper. Han mente også at å basere vitenskap på rene empiriske observasjoner, uten noen form for teoretisk forankring, var absurd. Poppers kritiske rasjonalisme erkjente samtidig menneskers begrensninger i forhold til egen uvitenhet, og at vi faktisk kan ta feil. Implisitt i dette ligger også at sannheten aldri fullt ut kan finnes, at vitenskapene aldri kan gi oss sikker kunnskap, og at vi følgelig må nøye oss med foreløpige og ikke endelige svar (Ringdal 2009: 35). Popper forkastet også verifikasjonsprinsippet til empiristene, og erstattet det i stedet med *falsifiserbarhetsprinsippet*. Med dette menes at selv om vi ikke kan påvise sannhet i en påstand, kan vi forkaste den dersom den viser seg ikke å stemme overens med virkeligheten. I forlengelsen av dette ligger Poppers krav til teorier og hypoteser: disse må formuleres på en slik måte at de kan forkastes, altså at de er falsifiserbare. De teorier som ikke kan forkastes empirisk «overlever» og beholdes, men kan aldri bekreftes som helt sikre. Poppers vitenskapelige «prøve og feile-metode» omtales som den hypotetisk deduktive metode (Ringdal 2009). Denne oppgavens fire forskningshypoteser er utformet på en slik måte at de kan forkastes, og er dermed falsifiserbare.

I tillegg til logisk positivisme og Poppers kritiske rasjonalisme, nevnes også helt kort sosial konstruksjonisme som en sentral vitenskapsfilosofisk teoriretning. Det sentrale aspektet her er anerkjennelsen av at den sosiale virkelighet vi lever i er konstruert av oss mennesker, og gjenskapes gjennom handlinger og interaksjon mellom mennesker. Ulike faktorer som penger, organisasjoner, titler, posisjoner, religion, kultur og moral er menneskeskapte sosiale konstruksjoner, noe som gjør at organisasjoner, institusjoner og andre forhold vi normalt tar for gitt, faktisk er sosialt konstruert, og følgelig kan endres bevisst via vår praksis, våre valg, og våre handlinger (Ringdal 2009).

3.2 Valg av metode, operasjonalisering og kvantitativt design

Innenfor metodelæren er det vanlig å skille mellom to ulike hovedformer for metodiske tilnærminger, nemlig kvantitativ og kvalitativ forskningsstrategi. Det har vært vanlig å se på de to tilnærmingene som motsatser til hverandre, men heretter blir de i stadig sterkere grad sett på som komplementære i forhold til hverandre, der trekk ved den ene

tilnærmingen kan fange opp forhold og variasjoner den *andre* tilnærmingen ikke evner å avdekke (Ringdal, 2009).

En helt essensiell forskjell på tilnærmingene er at kvantitative forskningsstrategier gjerne er teoristyrte, eller *deduktive*. Forskeren lager her problemstillinger, spørsmål og hypoteser ut ifra teoretiske perspektiver, for så å falsifisere, eller teste, disse hypotesene opp imot empiriske funn (årsaksforklaringer). En kvalitativ strategi er gjerne *induktiv*, der forskeren først setter seg godt inn i informantenes situasjon, og ut ifra denne settingen søker å finne nøkkelbegreper og teorier som kan forklare informantens situasjon (formålsforklaringer). Der kvantitative tilnærminger altså tar utgangspunkt i og bygger prosjektet på *gjeldende* teori, søker kvalitative studier å forklare eller forstå en situasjon eller handling gjennom å *lage nye* begreper, hypoteser eller teorier (Ringdal, 2009).

Det mest vanlige designet innenfor kvantitative tilnærminger er spørreskjemaet (survey), mens samtaleintervjuer er det mest brukte designet innenfor den kvalitative orientering. Gjennom å se på egenskapene til disse to designene, finner vi også flere ulikheter mellom kvantitative og kvalitative strategier. Eksempelvis kan nevnes *avstanden* man som forsker har til casen man undersøker, *antallet* informanter man forholder seg til, og *dybden* på informasjonen man får tilgang til. Gjennom å sende informantene et spørreskjema (klare kvantitative trekk), sitter man som forsker på *lang avstand* fra det man undersøker. Man sender gjerne spørreskjemaet til et *stort antall* informanter, enkelte ganger mange tusen, og en nærhet til hver enkelt informant er helt umulig. Man stiller de samme skriftlige spørsmålene til samtlige informanter i et *standardisert og strukturert* oppsett, og man får inn et betydelig antall svar fra et *stort representativt utvalg*. På bakgrunn av dette kan man benytte *statistiske analyseteknikker* til å presentere *tallbaserte* funn man ideelt sett kan *generalisere* til en større populasjon enn kun den undersøkte casestudien. Man mister imidlertid muligheten til å gå dypere inn på enkelte temaer og komme med oppfølgingsspørsmål, så man undersøker mer i bredden enn i dybden.

Tenker man seg derimot et samtaleintervju (klare kvalitative trekk), er mye av det ovenfor nevnte annerledes. Her holder man en samtale med hver enkelt informant, noe som gjør at man har *liten avstand* til den man intervjuer, samtidig som det kun er et *fåttall av informanter* man forholder seg til. Intervjuet trenger *ikke å være strukturert og fastsatt* på forhånd, og man kan få en helt annen dybdeinformasjon enn i kvantitative tilnærminger, da man her kan stille *oppfølgingsspørsmål* og *gå mer i dybden* på interessante og relevante

forhold som kan dukke opp undervegs i intervjuet. Gjennom dette kan man ved hjelp av mer *uformelle analyseteknikker* introdusere *tekstbaserte* og *nye teorier* om et fenomen, handlemåte eller situasjon (Ringdal 2009).

Valg av metode skal ideelt sett gjøres ut ifra det man antar er mest hensiktsmessig for å belyse og kartlegge prosjektets problemstilling best mulig, men også forskerens kunnskaper og kompetanse vil påvirke valget. Begrensninger innenfor blant annet tid og ressurstilgang spiller imidlertid også ofte inn. I dette forskningsprosjektet har jeg valgt å benytte meg av et kvantitativt forskningsdesign. Min problemstilling vedrørende ulikheter i grad av autonomi blant kommunale mellomledere avhengig av organisasjonsmodell, er klart deduktiv og teoristyrte: teori om resultatenhetsmodellen og flat struktur, fremhever at resultatenhetslederne i denne organisasjonsmodellen vil få økt autonomi og selvråderett innenfor egen enhet og ansvarsområde, sett i forhold til sine mellomlederkolleger i mer hierarkiske modeller (Helland 2002, Torsteinsen 2005). Jeg ønsker å undersøke hvorvidt dette medfører riktighet også empirisk. Til dette formålet mener jeg at et kvantitativt design egner seg best, da jeg ønsker synspunktene og erfaringene vedrørende opplevd autonomi til et stort antall ledere som mine primærdata. Jeg vil da forhåpentlig kunne besvare forskningsprosjektets problemstilling, og eventuelt generalisere mine funn til en større populasjon enn kun mine forskningsobjekter. Et kvalitativt design, med kun et fåtall antall informanter, ville ikke vært tilstrekkelig i denne sammenhengen.

Dersom man ikke hadde hatt tidsaspektet som begrensning i metodevalget, hadde en *langsgående tidsserieundersøkelse* (longitudinal, Ringdal 2009) antakelig vært å foretrekke. I et ideelt tenkt tilfelle kunne man kartlagt hvilke kommuner som innen en gitt periode hadde planer om å endre organiseringsmodell fra hierarkisk til flat struktur, og foretatt en undersøkelse blant mellomledere i disse kommunene *før* implementering av ny modell var iverksatt. Deretter kunne man stilt de samme mellomlederne de samme spørsmålene på et bestemt tidspunkt noen år *etter* implementering, etter at ny modell virkelig har slått rot og blitt en naturlig og innarbeidet del av kommuneorganisasjonen. På denne måten kunne man hatt to ulike datasett med informasjon man kunne sammenlignet mot hverandre, og sett hvordan de samme mellomlederne opplevde autonomien i den ene kontra den andre modellen, med andre ord studert stabilitet vs. endring av et fenomen over tid. Videre hadde man også sikret respondentenes sammenlignings- og referansegrunnlag i undersøkelsen, i form av at lederne hadde hatt god kjennskap til begge

organisasjonsmodellene da de besvarte spørsmålssett nummer to, og dermed kunne formidlet sine selvopplevde erfaringer i forhold til ulik grad av autonomi i begge de to modellene. En slik ideell setting er imidlertid ingen selvfølge at en forsker har anledning til å operere i. Dette gjelder særlig for en student, der en forskningsoppgave skal gjennomføres innenfor et års utstrekning i tid. Denne klare tidsmessige begrensningen vanskeliggjør metodevalget tidsserieundersøkelser, i tillegg til at man innenfor valgt tematikk her vil være for sent ute da alle de fire tonivåkommunene i prosjektet implementerte tonivåmodellen for rundt 10 år siden.

Mine primærdata bygger derfor på en tverrsnittsundersøkelse (cross-sectional design, Ringdal 2009). Tverrsnittsundersøkelser baserer seg på undersøkelser foretatt kun på ett bestemt tidspunkt, og er følgelig, i motsetning til tidsserieundersøkelser, lite egnet til å måle utvikling, stabilitet og endring over tid. For å belyse eventuelle likheter og forskjeller innenfor lederes autonomi, har jeg derfor valgt en komparativ tverrsnittsundersøkelse. Hovedhensikten med komparative studier er å finne en teoretisk interessant sammenligning mellom to eller flere ulike case (Ringdal 2009: 96). Gjennom å stille de *samme* spørsmålene til operative ledere i *både* flate og hierarkiske kommunestrukturer, mener jeg at jeg får et godt bilde av mellomledernes *opplevde* autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde. Jeg mener derfor at jeg har et godt utgangspunkt for å kunne analysere hvorvidt lederne innenfor den *ene* kommunemodellen faktisk opplever å ha en annen grad av autonomi enn lederne i den *andre* modellen.

3.3 Utvelgelse av kommuner

Min utvelgelse av kommuner må sies å ha blitt gjort på en pragmatisk måte. Jeg ønsket å foreta en komparativ spørreskjemaundersøkelse blant mellomledere i kommuner med både flat og hierarkisk struktur, og begynte av praktiske hensyn å se på kommunale nettsider lokalt i mitt eget nærområde. Som både bosatt og ansatt i en kommune med umiddelbar nærhet til Mjøsa, begynte jeg å studere organisasjonskartene til kommunene geografisk plassert rundt nordre del av Mjøsa. Tanken var i utgangspunktet å inkludere 10 kommuner i området rundt nordre del av Mjøsa i undersøkelsen, både fra Hedmark og Oppland: fem kommuner med *hierarkisk* struktur, og fem kommuner med *flat* struktur. Foruten at jeg anså det som mest praktisk og interessant å foreta undersøkelsen i eget nærområde, anså jeg også sannsynligheten for å få en høy svarprosent på spørreskjemaet som størst dersom

jeg valgte lokale kommuner som til daglig samarbeider med hverandre. Jeg gikk ut ifra at dersom en student ansatt i eksempelvis Gjøvik kommune spør om å få foreta en undersøkelse i egen kommune, samt i Østre og Vestre Toten kommuner, vil jeg anta at naboforholdene gjør at han vil ha større mulighet til 1: å få aksept sentralt i kommunene for å gjennomføre undersøkelsen, og 2: få en bedre svarprosent, i forhold til om han hadde sendt samme forespørsel til kommuner eksempelvis i indre Troms eller på Vestlandet. Antakelsen ble også bekreftet av en stabssjef jeg var i kontakt med i en av de utvalgte kommunene, som sa at de normalt var restriktive til å godkjenne slike undersøkelser i egen kommune. Siden jeg er ansatt i en kommune denne aktuelle kommunen samarbeider mye med, og hadde et godt forhold til, ønsket de imidlertid å bidra i undersøkelsen. Nok en faktor i utvelgelse av kommuner er områdets størrelse, både geografisk og demografisk. De opprinnelige 10, senere åtte, utvalgte kommunene, er både by- og landkommuner, og jeg anså dette som et poeng, å inkludere kommuner av begge typer i undersøkelsen. Her får man da med ledere av både sentrumsnære og sentrumsfjerne enheter, og begge typer vil være inkludert for å forhindre denne type skjevhet i utvalget. Det faktum at det i dette området bor langt over 100.000 mennesker, som alle berøres av kommunale tjensteprodusenter, virket også inn på valget. Et så befolkningsrikt og geografisk stort område gjorde at jeg medregnet at et betydelig antall tjensteproduserende enheter var å finne i de utvalgte kommuner, følgelig også et betydelig antall potensielle respondenter i form av tjensteproduserende enhetsledere.

Ved første øyekast på kommunenes nettsider og organisasjonskart, så det ut som at Lillehammer kommune har tydelige hierarkiske trekk i sin organisering, med både sektorledere og tjensteområdeledere plassert i kommandolinjen mellom rådmannen og det jeg i denne oppgaven har definert som mellomledere, altså lederne for de kommunale tjensteproduserende virksomhetene som skoler, barnehager og sykehjem. En mer detaljert telefonsamtale med sekretariatsleder i Lillehammer kommune, Eva Bueie Nygård, klargjorde imidlertid at organiseringen i Lillehammer kommune var mer kompleks enn som så. Kommunen vurderte i sin tid å omorganisere til en ren tonivåmodell, men rektorene i skolesektoren var sterkt kritiske til dette, da de hadde et meget sterkt ønske om å beholde sin skolesjef. Rektorenes ønske førte frem, og kommunen har beholdt den hierarkiske oppbygningen av skole- og barnehageområdet. Andre tjensteområder har imidlertid innført en flatere organisering, og Nygård bekrefter at kun tjensteområdene skole og barnehage har ledernivåer plassert i kommandolinjen mellom rådmannen og de

tjenesteproduserende lederne. Lillehammer kommune faller dermed utenfor begge oppgavens definisjonskrav for å være en hierarkisk eller en flat strukturmodell: den minner snarere om en hybrid av de to. Lillehammer kommune er derfor holdt utenfor hele forskningsprosjektet, selv om den geografisk sett ligger sentralt plassert i nedslagsområdet for mine valgte Mjøskommuner.

En annen kommune som opprinnelig var tiltenkt en plass i forskningsprosjektet var Øyer. Nettsidene til Øyer kommune skriver at kommunen har vært en tonivåkommune siden 1996, men allerede ved å se på organisasjonskartet begynner man å stille spørsmålstegn ved dette. Ser man eksempelvis på virksomhetsområdet pleie og omsorg, får man ut ifra organisasjonskartet et tydelig inntrykk av en pleie og omsorgssjef plassert i kommandolinjen mellom rådmannen og øvrige ledere innen pleie og omsorg. En telefonsamtale med formannskapssekretær Marit Getz bekrefter mistanken om ledernivåer mellom rådmann og tjenesteproduserende enhetsledere, og en slik «tonivåorganisering kun i navnet og ikke i gavnet» lar seg ikke forene med definisjonskravene til en tonivåmodell i mitt forskningsprosjekt. Øyer kommune ble derfor, i likhet med Lillehammer kommune, holdt utenfor min undersøkelse.

Etter at disse to kommunene ble ekskludert fra undersøkelsen, sto jeg igjen med åtte kommuner med en strukturell oppbygning som falt innenfor mine definisjonskrav, fire tonivåkommuner (flate), og fire tradisjonelt strukturerte kommuner (hierarkiske). De fire kommunene uten formelle ledernivåer mellom rådmann og resultatenhetslederne ble Stange, Løten, Ringsaker (alle tre kommuner i Hedmark) og Gausdal (Oppland). De fire referansekommunene med minst ett formelt ledernivå mellom rådmann og de operative lederne ble Hamar (Hedmark), Gjøvik, Østre Toten og Vestre Toten (alle tre i Oppland fylke).

3.4 Valg av respondenter

Mine valg av respondenter henger naturlig nok nært sammen med valget av kommuner. Jeg ønsket å gjennomføre en undersøkelse blant kommunale mellomledere, og innenfor de åtte utvalgte kommunene ønsket jeg å inkludere samtlige operative mellomledere som respondenter i utvalget. Dette for å inkludere erfaringene og meningene til mellomledere innenfor alle typer kommunale virksomheter, fra både barnehager, skoler, pleie- og

omsorgsenheter, samt andre typer enheter. Heller ikke her ønsket jeg en skjevhet i utvalget, og jeg hadde heller ingen intensjon om å undersøke kun enkelte utvalgte tjenesteområder i kommunene.

Når det gjelder de fire referansekommunene med hierarkisk struktur, var samtlige virksomhetsområder innenfor kommunene strukturert etter hierarkiske prinsipper, og innenfor mine definisjonskrav til hvordan de hierarkiske strukturene mine utvalgte kommuner måtte inneha. Dette gjorde at samtlige tjenesteproduserende ledere *på rett nivå* i organisasjonen i disse hierarkiske kommunene var «kvalifiserte» til å delta i undersøkelsen.

Det samme gjaldt imidlertid kun to av kommunene med flat struktur. Kommunene Ringsaker og Løten følger tonivåmodellens tankegods gjennomgående gjennom hele sin organisasjon, og samtlige resultatenhetsledere også her kunne dermed innlemmes i utvalget. I Gausdal og Stange var det imidlertid noen forhold det måtte tas stilling til.

I Gausdal kommune er det fire barnehager, med *en* felles barnehageleder for disse fire barnehagene. I tillegg har hver enkelt barnehage sin egen styrer. Dette kan minne mer om hierarkisk tankegang enn tonivåprinsippene, der barnehagelederen meget vel kan befinne seg i en rolle som minner mye om en etatsleder i en hierarkisk struktur, som et ledernivå mellom rådmannen og de fire barnehagestyrerne. For å unngå at ledere i en mulig hierarkisk ordning besvarer skjemaet som tonivåledere, er de fire barnehagestyrerne, samt barnehagelederen, i Gausdal kommune utelatt fra utvalget. Strukturen på barnehagesektoren gjør at de ikke kan besvare spørreskjemaet som ledere i en *flat* struktur, og å route svarene til disse inn til svarene fra lederne i *hierarkiske* strukturer vil være kunstig i forhold til selve undersøkelsen, og forvirrende og uryddig i forhold til både respondenter og lesere av forskningsprosjektet for øvrig. Gausdal kommunes øvrige resultatenheter er imidlertid med i utvalgt.

Samme fenomen finner man også i Stange kommune. Også her er barnehagesektoren noe ulikt strukturert i forhold til kommunens øvrige tjenesteområder, der man har *en* felles barnehageleder for barnehagene i kommunen, mens man har en styrer i hver enkelt barnehage. Med samme argumentasjon som nevnt ovenfor, er følgelig også barnehagelederne i Stange kommune holdt utenfor utvalget.

Resultatenheten «barn og familie» i Stange kommune er også utelatt fra utvalget. Min kontaktperson sentralt i kommunen, personalsjef Inger Lise Storlien, opplyste via telefon at også her kunne man finne antydninger til mellomledernivåer, noe som medførte at jeg valgte å holde også denne resultatenhetsleder utenfor forskningsprosjektet. Også Stange kommunes øvrige resultatenhetsledere er inkludert i prosjektet.

Totalt er 285 kommunale mellomledere rundt den nordlige delen av Mjøsa invitert til å besvare spørreskjemaet, og dermed inkludert som respondenter i undersøkelsen. Disse 285 mellomlederne fordeler seg på 109 resultatenhetsledere fra tonivåkommunene, og 176 ledere fra de hierarkiske kommunene. Se tabell 1 og 2 under kapittel 1.3 for detaljert fordeling av mulige respondenter fra hver kommune.

3.5 Spørreskjemaet

Jeg har som tidligere nevnt valgt en kvantitativ tilnærming for å kunne belyse mitt tema og min problemstilling. Det meste brukte designet innenfor kvantitativ metode er spørreskjema, og jeg har også benyttet spørreskjema som instrument for å samle inn mine primærdata.

Som datainnsamlingsverktøy har jeg benyttet meg av Questback, der spørreskjemaet er opprettet og dannet i dette programmet, og tilsendt hver enkelt leder i utvalget elektronisk. Respondentene har også besvart skjemaet elektronisk. Noen øvrig beskrivelse av Questback enn dette vil ikke bli gitt i denne besvarelsen, foruten det som nevnes i den kommende gjennomgangen av gjennomføringen av den kvantitative undersøkelsen. Noe mer teknisk informasjon om valg og muligheter i Questback, som routing av spørsmål, valg av obligatoriske spørsmål osv., vil bli omtalt i de deler av besvarelsen der dette er naturlig.

Selve spørreskjemaet er relativt stor og omfattende, og består av 102 spørsmål og påstander som respondentene må ta stilling til. Skjemaet er bygget opp av en innledende del og seks hoveddeler, der spørsmålene *en* til syv i innledende del er rene bakgrunnsspørsmål som kjønn og alder som samtlige respondenter besvarer. Deretter følger spørsmål åtte, der kun de lederne som har svart «ja» på spørsmål syv (at de er leder for to eller flere enheter) routes til dette spørsmålet (om de to eller flere enhetene de leder

er geografisk adskilt fra hverandre). Øvrige respondenter, de som har svart at de *ikke* er ledere for to eller flere enheter, routes forbi spørsmål åtte. Spørsmål ni og 10 er også routede spørsmål, avhengig av hva lederne har svart på spørsmål tre (hvilken kommune de er leder innenfor). De som har oppgitt at de er ledere i enten Vestre Toten, Østre Toten, Gjøvik eller Hamar, routes til spørsmål ni, hvor de besvarer om de har ledererfaring også fra *flat* kommunestruktur. Disse routes videre forbi spørsmål 10, og videre i undersøkelsen. Tilsvarende gjelder også for ledere i Stange, Løten, Gausdal og Ringsaker. Disse routes forbi spørsmål ni, og besvarer i spørsmål 10 hvorvidt de også har ledererfaring fra *hierarkisk* kommunestruktur. Se for øvrig komplett spørreskjema i vedlegg 5.

De seks hoveddelene er alle bygget opp på samme måte. Det er samlet spørsmål og påstander som omhandler seks ulike fagområder, og hvordan lederne opplever graden av autonomi innenfor hvert område. Disse ulike fagområdene eller disiplinene utgjør «overskriften» på hver hoveddel. Hver hoveddel består av en rekke påstander, der respondentene skal definere sin grad av enighet i hver enkelt påstand. Påstandene er hovedsakelig av typen lukkede spørsmål, og Likert-formatet (Ringdal 2009) er benyttet på skalaen som svarene skal graderes ut ifra. Jeg har valgt fem ulike alternativer på svarskaalen, der svaralternativ 1 er svært liten grad av enighet, mens svaralternativ 5 er svært stor grad av enighet. Alternativ 3 blir i denne skalaen et nøytralt midtpunkt, der respondenten verken er særlig enig eller uenig i påstanden, eller respondenten ikke har noen sterke meninger/erfaringer i forhold til påstanden. Jeg har også valgt å inkludere svaralternativet «vet ikke» som mulig svaralternativ på påstandene. Dette siden samtlige påstander i de seks hoveddelene er markert som obligatoriske i Questback, som vil si at respondenten må svare på samtlige påstander for å komme videre i skjemaet. Av denne grunn fant jeg det formålstjenlig å inkludere «vet ikke-kategorien», så lederne skulle komme seg videre i skjemaet, selv om de måtte ha vanskeligheter med å gradere sin enighet på et spørsmål.

Det siste spørsmålet i hver hoveddel er formulert som et åpent spørsmål. Her gis respondenten anledning til selv å komme med egne formuleringer og synspunkter innenfor det aktuelle fagområdet, uten å måtte forholde seg til skalaen en til fem på predefinerte påstander.

I første hoveddel er det samlet spørsmål og påstander om autonomi som kan sorteres inn under fagdisiplinene lønn og personal, og denne delen inneholder i alt 11 spørsmål. Neste

del omhandler påstander som faller innenfor feltene økonomi og budsjett, og bygger på 15 spørsmål. Del tre, bestående av 13 spørsmål, fremmer påstander om kommunenes IKT-systemer, rutiner og instruksjoner. Del fire tar for seg påstander om kompetansenivået innad i egen enhet, samt tilgangen på råd, støtte og veiledning i kommunenes sentraladministrasjon, og omfatter 12 spørsmål. Neste hoveddel tar opp forholdet til andre enheter innad i kommunene, samt forholdet til sentraladministrasjonen, og er bygget opp gjennom 16 påstander. Helt avslutningsvis trekker siste del av undersøkelsen opp generelle spørsmål og påstander om ledernes arbeidssituasjon. Denne avsluttende delen inneholder flest påstander av de seks hoveddelene, med sine 25 spørsmål. Under det siste spørsmålet (åpent) i den avsluttende delen, gis det anledning til å kommentere spørreskjemaet som helhet, i tillegg til å kommentere eller presisere momenter i forhold til de avsluttende påstandene.

3.6 Gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen

Helt innledningsvis av den kvantitative datainnsamlingen, etter å ha studert de omkringliggende kommuners organisasjonskart og nettsider, ringte jeg til hver enkelt av de 10 kommunene jeg hadde planlagt å inkludere i undersøkelsen. Formålet var primært å forsikre meg om at jeg hadde tolket organisasjonskartene og nettsidene korrekt, slik at de aktuelle kommunene faktisk var oppbygd på samme måte som nettsidene tydet på, eller sagt på en annen måte, som jeg hadde tolket meg frem til. Jeg ønsket detaljkunnskap om sentrale strukturelle forhold for mitt prosjekt i hver enkelt kommune, for å forsikre meg om at alle deltakende kommuner i prosjektet falt innenfor de definisjonskravene jeg hadde satt til henholdsvis flate (ingen formelle ledernivåer mellom operative enhetsledere og rådmannen) og hierarkiske (minst ett formelt ledernivå mellom de operative enhetslederne og rådmannen) kommunemodeller. Nettsidene/min fortolkning viste seg altså å stemme i åtte av 10 tilfeller, og to kommuner ble, som tidligere nevnt, på dette stadiet vedtatt utelukket fra undersøkelsen på grunn av deres strukturelle oppbygning.

Neste formål med den innledende telefonsamtalen var å fremskaffe aksept og tillatelse sentralt i kommunen for å gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse, samtidig som å tilegne meg en «alliert» sentralt plassert i hver enkelt kommune.

Questback ga meg to ulike muligheter i forhold til å samle inn dataene: Alternativ 1 var å sende den elektroniske invitasjonen til spørreskjemaet med lenke til spørreskjemaet til

mine åtte kontaktpersoner, og forespørre dem om å videresende spørreskjemaet til sine ledere på riktig nivå. Ved en slik løsning kan mange respondenter svare via samme lenke, og små misforståelser kan få store konsekvenser for utvalget. Kontaktpersonene kunne ha besvart skjemaet selv, ledere på feil nivå i organisasjonen kunne fått tilsendt invitasjonen, invitasjonen kunne av ledere på korrekt nivå blitt videresendt lenger nedover i organisasjonen osv. Det er lett å tenke seg ulike feilkilder dette kunne ført til, og både reliabiliteten og validiteten i prosjektet hadde blitt redusert ved denne løsningen (Ringdal 2009).

Alternativ 2, som også følgelig ble valgt, var å fremskaffe epostadressene til samtlige ledere i utvalget, 285 i tallet, og sende den elektroniske invitasjonen med lenke til spørreskjemaet direkte til hver enkelt leder. Her spilte de åtte kontaktpersonene sentralt i hver enkelt kommune en nøkkelrolle. I den innledende telefonsamtalen ble det avtalt at kontaktpersonene skulle fremskaffe en oversikt over epostadressene til de aktuelle lederne i sin kommune. Gjennom senere telefonsamtaler og epostutvekslinger, ble epostoversiktene gjennomgått og evaluert i samråd med kontaktpersonene, og vi ble enige om hvilke mellomledere som befinner seg i en slik posisjon og nivå at de var aktuelle for å delta i undersøkelsen, og hvilke ledere som skulle utelates. Med bakgrunn i denne gjennomgangen i hver enkelt kommune, føler jeg meg sikker på at de rette lederne faktisk er med i utvalget, og ingen andre.

En annen opplagt fordel med dette alternativet for distribusjon av invitasjonen, er at ved å gjøre det på denne måten kan en lenke til spørreskjemaet kun benyttes *en* gang. Questback logger hvilke lenker som er benyttet, slik at dersom to respondenter forsøker å svare via samme lenke, vil nummer to ikke få tilgang til skjemaet, men snarere en beskjed om at skjemaet allerede er besvart via *denne* lenkeidentifikatoren. Denne funksjonaliteten kom også til nytte i prosjektet, da en leder fra en hierarkisk kommune ringte og fortalte at hun fikk feilmelding på spørreskjemaet, og ikke kom seg videre. Etter noe forvirring, fikk vi brakt på det rene at hun hadde fått videresendt invitasjonen fra en lederkollega som befant seg i utvalget, men som hadde fått det for seg at hun skulle videresende invitasjonen også til flere ledere i kommunen. Disse andre lederne befant seg på andre/ nivåer i organisasjonen i forhold til mitt prosjekts målgruppe, og skulle følgelig ikke innlemmes i utvalget, noe de heller ikke ble. Hadde derimot alternativ 1 beskrevet ovenfor blitt valgt, hadde ikke slike misforståelser blitt oppdaget, og feil i utvalgene hadde truet prosjektets reliabilitet og validitet (Ringdal 2009). Ved at hver enkelt lenke kun kunne benyttes *en*

gang, sikret man seg også mot den uønskede effekt at en leder kunne svare to eller flere ganger på spørreskjemaet, så dette alternativet fremsto som klart mest metodisk korrekt.

Jeg anså det videre som en stor fordel for svarprosenten dersom det tydelig fremgikk for mine tiltenkte respondenter, at spørreskjemaet de ville få tilsendt var godkjent sentralt i kommunen, og at dette var noe det var akseptert å benytte arbeidstid på. Det ble derfor avtalt med hver kontaktperson i kommunene, via den innledende telefonsamtalen, at de skulle informere sine operative ledere om at et spørreskjema ville komme i deres epostinnboks på angitt dato. Formålet ble innfridd i samtlige åtte kommuner, nemlig at det i forkant av tilsendning av spørreskjema gikk ut en beskjed fra sentralt hold i hver kommune, som informerte om min undersøkelse, samt at det gjerne måtte svares på den. Jeg mener bestemt at dette var et suksesskriterie for den høye svarprosenten. Dersom en operativ leder tydelig ser at dette er noe kommuneledelsen er kjent med, og har godkjent og anbefalt at de deltar på, vil dette øke lederens motivasjon for å delta, fremfor at en undersøkelse de aldri har hørt om før «ramler inn» i innboksen, som bare blir forbigått i stillhet i likhet med annen «søppelpost» i en travel hverdag.

Etter å ha bygget opp spørreskjemaet i Questback, ble det kjørt en pretest av skjemaet, slik Rienecker og Jørgensen (2007) anbefaler å gjøre. En gruppe familiemedlemmer, venner, kolleger fra sentraladministrasjonen, noen enhetsledere som også var i det endelige utvalget, samt min veileder i forskningsprosjektet, fikk her anledning til å besvare skjemaet, og komme med tilbakemeldinger på både funksjonalitet og spørsmålenes ordlyd. Både utsendelse av invitasjon og purring besto funksjonstesten, mens enkelte spørsmål ble strøket, noen ble omformulert, mens andre ble tilføyet på bakgrunn av tilbakemeldingene. Også teksten i selve invitasjonen ble redigert noe før det endelige spørreskjemaet ble sendt ut til respondentene. For ordens skyld presiseres det at det endelige spørreskjemaet og pretesten ble kopiert i to identiske, men adskilte, datasett i Questback, slik at svarene fra pretesten ikke på noen måte kunne havne sammen med svarene fra respondentgruppen.

Før selve spørreskjemaet ble distribuert ut, ble samtlige 285 respondenters epostadresser lagt inn under distribusjonsfanen i Questback. Undersøkelsen ble sendt ut 05.02.15, og var åpen og tilgjengelig for respondentene frem til og med 01.03.15. I løpet av denne perioden ble det sendt ut to automatisk genererte puringer fra Questback til de respondentene som ikke hadde besvart skjemaet idet purringen ble generert. Den første purringen gikk ut

16.02.15, mens den siste purringen ble generert 25.02.15. invitasjonstekst til selve undersøkelsen finnes i vedlegg 3, mens informasjonsteksten i forbindelse med purringen finnes i vedlegg 4. Samlet sett ga invitasjon og purringer 202 svar fra et utvalg på 285, noe som gir en svarprosent på nesten 71 %. Dette er særdeles tilfredsstillende, noe som tilsier at fremgangsmåten rundt innsamlingen av mine primærdata har vært vellykket. Jacobsen (2000) betegner til sammenligning en svarprosent på 50 % som tilfredsstillende for denne type kvantitative spørreskjemaundersøkelser. Jeg mener på bakgrunn av dette at jeg har et godt og bredt datamateriale å kunne besvare forskningsprosjektets problemstilling ut ifra.

3.7 Analyse

I forlengelsen av gjennomgangen av den kvantitative datainnsamlingsundersøkelsen, er det her naturlig å bevege seg over til en redegjørelse for de redskaper og verktøy som er benyttet *etter* selve datainnsamlingen, nemlig da primærdataene skal bearbeides og analyseres. Som tidligere nevnt ble Questback benyttet som datainnsamlingsverktøy, både i forhold til utsendelse av spørreskjemaer og som elektronisk svarverktøy for respondentene. I første utkast av spørreskjemaet var det inndeifinert et bakgrunnsspørsmål om hvilken kommunegruppe hver leder tilhørte, der tonivåkommunene utgjorde en gruppe, mens den hierarkiske referansegruppen utgjorde den andre. Pretesten avdekket imidlertid at dette kunne virke forvirrende, med spørsmål om tilhørighet til både konkret kommune og kommunegruppe, noe som gjorde at hele kommunegruppespørsmålet ble fjernet. Dette skapte utfordringer i forhold til de analysemuligheter som ligger i Questback, da svarene innenfor hver enkelt kommune ikke var relevant i denne sammenhengen, ei heller de totale svarene samlet sett for alle åtte kommuner: det interessante var derimot summen av svar fra fire kommuner av den *ene* typen, sammenlignet med summen av svar for de fire kommunene av *motsatt* type. Med bakgrunn i dette ble det tatt et valg om å eksportere svarresultatene fra Questback, og importere disse inn i et analyseverktøy for kvantitative undersøkelser, nemlig SPSS. I likhet med oppgavens forhold til Questback, vil heller ikke SPSS som analyseprogram bli gjenstand for omfattende beskrivelse i besvarelsen, men kun bli omtalt i de sammenhenger det er naturlig.

Utfordringen nevnt i foregående avsnitt ble løst ved å utlede en ny variabel i SPSS (Pallant 2010) ut ifra bakgrunnsspørsmålet om hvilken kommune hver enkelt respondent tilhørte (spørsmål 3). Svarene i spørsmål 3 ble i den nye variabelen omkodet, slik at alle som i

spørsmål 3 hadde svart at de tilhørte enten Østre Toten, Vestre Toten, Gjøvik eller Hamar fikk ny tallkode *null* (i krysstabellene i kapittel fire omtalt som hierarkisk modell), mens alle ledere innenfor kommunene Stange, Løten, Gausdal eller Ringsaker fikk ny tallverdi *en* (i krysstabellene i kapittel fire omtalt som flat modell)

Denne nye utledede variabelen er den klart mest brukte variabelen for å kartlegge forskjeller og likheter mellom strukturmodellene i forhold til ledernes opplevelse av egen autonomi. Den utledede variabelen er benyttet i krysstabeller mot samtlige øvrige spørsmål og påstander i spørreskjemaet, hvor de mest interessante og markante funnene først er presentert rent deskriptivt i kapittel fire, før de blir gjenstand for ytterligere analyse i kapittel fem. I tillegg til å tolke selve frekvensfordelingen i hver krysstabell, er måleindikatoren Pearsons R med tilhørende signifikansnivå benyttet for å påvise eller utelukke statistisk sammenheng eller korrelasjon mellom den utledede variabelen og spørreskjemaets øvrige variabler. Måleskalaen Pearsons R går fra minus 1 til pluss 1, der et høyt tall, det vil si så nære 1 som mulig, enten negativt eller positivt, vitner om en sterkere korrelasjon jo nærmere tallet 1 man kommer, mens korrelasjonen blir stadig svakere jo nærmere null man kommer. Et *høyt* tall på Pearsons R-skalaen, altså en sterk korrelasjon, gir en tilsvarende *lav* tallverdi på signifikansnivået, der den statistiske sammenhengen er sterkere jo nærmere null man kommer. Med andre ord gir høy verdi på Pearsons R og lav verdi på signifikansnivået *høy* statistisk sammenheng, mens lav Pearsons R-verdi og høy signifikansverdi gir *lav* korrelasjon (Pallant 2010, Ringdal 2009).

3.8 Reliabilitet og validitet – Forskningsetiske betraktninger

Alle forskningsprosjekter blir målt i forhold til egenskapene reliabilitet og validitet, og høye verdier på disse egenskapene er helt essensielt for hvordan resultatene fra prosjektet vil bli mottatt blant lesere, kritikere og andre forskere. Lav reliabilitet og validitet vil medføre at det ikke settes lit til hvordan man har kommet frem til sine resultater og konklusjoner, og forskningsarbeidet vil langt på vei være verdiløst. Nettopp i dette momentet ligger viktigheten i enhver forskningsoppgaves metodekapittel. Et godt metodekapittel, som redegjør forklarende og opplysende for de metodiske valg og vurderinger som er gjort for å besvare prosjektets problemstilling, kan bidra til å sikre høy reliabilitet og validitet, dermed også anerkjennelse og troverdighet for undersøkelsenes funn i forskningsmiljøet.

Reliabilitet, eller pålitelighet, henstiller til «*om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat*» (Ringdal 2009: 86). Alle feil, unøyaktigheter, trekk ved selve spørreskjemaet eller gjennomføringen av selve undersøkelsen, kan true reliabiliteten ved at man får forskjellige svar fra samme respondent dersom man kjører samme undersøkelse på respondenten flere ganger på kort tid. Helt sentrale momenter for reliabiliteten er derfor at forskningsdesignet er nøye gjennomtenkt og planlagt, i tillegg til at hele datainnsamlingsprosessen er ryddig og strukturert, i tillegg til at spørsmål og svaralternativer er utformet på en tydelig og klar måte, som respondentene ikke kan misforstå. Jeg mener at forskningsprosjektet ivaretar alle disse forholdene.

Validitet, eller gyldighet, henstiller mer på at man «*faktisk måler det man vil måle*» (Ringdal, 2009: 86). I dette ligger det at dersom man ønsker å måle autonomi blant operative enhetsledere/mellomledere i norske kommuner, må man stille riktige og relevante spørsmål til den rette gruppen av mennesker. Dersom man her stiller relevante spørsmål vedrørende autonomi til ledere på feil nivå i kommunene, eller man overfor korrekt ledergruppe stiller spørsmål om eksempelvis hvordan deres ansatte samarbeider seg imellom, får man en lav grad av validitet; man måler da nemlig ikke det man faktisk ønsker å måle.

Det finnes flere former for validitet, men det som legges i begrepet validitet i denne oppgaven, er dersom forhold rundt datainnsamlingsprosessen og datamaterialet for øvrig oppfattes som uproblematisk og logisk av forskere og andre lesere. Lesere av oppgaven skal ideelt sett oppfatte at datamaterialet er åpenbart treffende og relevant for forskningsprosjektet. Ekstern validitet, det vil si hvorvidt funnene i prosjektet er representative for utvalget, og videre at man kan generalisere funnene også utover forskningsobjektene, vil også bli omtalt og vurdert i oppgaven (Ringdal 2009).

Reliabilitet og validitet henger nært sammen, og vil ofte påvirke hverandre. Ringdal (2009: 86) sier sågar at høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet. Dette kan også sies om anledningen til eventuelt å kunne generalisere fra funnene blant forskningsobjektene til andre norske kommuner. Mitt pragmatiske uttrekk av forskningskommuner gjør at man skal være forsiktig med å generalisere funnene i altfor stor grad. Hvorvidt en undersøkelse blant åtte nabokommuner geografisk plassert rundt nordre del av Mjøsa, kan brukes til å forklare fenomener innenfor lederes autonomi i kommune-Norge som helhet, virker i seg

selv tvilsomt. Dersom det er forskjeller innenfor organisasjonskultur, ledelseskultur, oppfattelsesmønstre, andre organisasjonsteoretiske forhold osv. på tvers av landsdelene, vil ikke disse forholdene bli fanget opp gjennom en undersøkelse som dette, der kun ledere fra åtte Innlandskommuner inngår i utvalget. Kanskje kan en kommunal resultatenhetsleder i Nord-Norge fortolke hva som inngår i egen autonomi og selvråderett innenfor egen enhet på en helt annen måte enn en resultatenhetsleder i Gausdal.

Når det gjelder muligheten for generalisering på mer *regionalt* nivå, virker dette langt sikrere enn det nasjonale aspektet. En svarprosent på hele 71 % av alle mulige respondenter i åtte kommuner i et relativt folkerikt geografisk område gjør at nærmere tre av fire ledere i disse kommunene har delt sine erfaringer i undersøkelsen. Alle åtte kommuner har hatt en høy svardeltakelse uten store skjevheter i utvalget, og dette gjør at jeg i det minste kan si med stor grad av sikkerhet hvordan autonomi oppleves i alle de åtte forskningskommunene. 202 svar fra kommunale ledere sentralt plassert i to fylker er et betydelig antall, og gjør at jeg med stor sannsynlighet kan generalisere funnene til hele Hedmark og Oppland, dermed også hele Innlandet. Dette til tross for at ledere fra store områder som Valdres, Hadeland, Gudbrandsdalen, Østerdalen og Solør ikke er inkludert i utvalget.

Det som her også kan nevnes er at mitt utvalgt inneholder både by- og landkommuner. Dette anser jeg som en styrke i forhold til mulig generalisering, da det er naturlig å anta at svarene fra kommunale ledere i eksempelvis bykommunene Kongsvinger og Elverum, neppe ville ha vært særlig forskjellige fra bykommunene Hamar, og Gjøvik. Det samme kan sies om landkommunene; svarene fra eksempelvis kommunene Kvam i Gudbrandsdalen og Vang i Valdres hadde neppe skilt seg nevneverdig fra Totenkommunene eller Gausdal.

I denne sammenhengen er det også å anse som en styrke at både by- og landkommuner faller inn under begge de ulike typene av strukturmodeller. Bykommunene Hamar og Gjøvik er begge hierarkiske i sin struktur, mens Ringsaker med sine to byer er en tonivåkommune. Det samme blant landkommunene: Gausdal, Stange og Løten er tonivåmodeller, mens Østre og Vestre Toten har hierarkisk struktur.

Det som er helt essensielt for både validiteten og reliabiliteten i prosjektet er selve gjennomføringen av undersøkelsen. Gjennomgangen av epostadressene, samt eierne av

disse, med hver enkelt kontaktperson i hver kommune, har gjort meg trygg på at de lederne som har fått tilsendt spørreskjemaet elektronisk, faktisk befinner seg på rett nivå i organisasjonen, og faktisk tilhører de to ledergruppene jeg ønsket å undersøke. En eventuell tvil rundt dette hadde svekket prosjektets validitet. Det faktum at spørreskjemaet ble sendt direkte til hver enkelt respondent, og ikke har vært gjenstand for videresending fra kontaktpersonene til de lederne *kontaktpersonene* antok var aktuelle for undersøkelsen, styrker også prosjektets validitet. Det samme gjør funksjonaliteten i datainnsamlingsverktøyet, som sikrer at kun en respondent kan svare via hver lenke. Med andre ord vil en eventuell videresending av en invitasjon som allerede er besvart av opprinnelig mottaker, ikke kunne besvares av mottakere av videreforsendelsen (som faktisk skjedde, se tidligere omtale om selve spørreskjemaet i kapittel 3.5). Jeg mener med bakgrunn i dette, samt at ingen respondenter har meldt om vanskeligheter eller problemer med å besvare og sende skjemaet, sammen med den høye svarprosenten, at det ikke skulle foreligge forhold rundt gjennomføringen av undersøkelsen som kan medføre validitetsproblemer.

Når det gjelder reliabiliteten i forhold til *gjennomføringen av undersøkelsen*, bør det heller ikke her ligge store bekymringer. Respondentene både besvarer og sender inn skjemaet elektronisk, og trenger ikke å bekymre seg for at svarene de gir blir sett av verken over- eller underordnede, som Ringdal (2009) bekrefter kan virke styrende for respondenters svar). Deres anonymitet er garantert i både invitasjonstekst og forklaringstekst til selve spørreskjemaet, og dermed kan de svare fritt, ærlig og upåvirket av hvem som eventuelt måtte se deres svarskjema i etterkant av utfylling. Selv om man aldri kan garantere seg mot vridninger av svar, eksempelvis om noen ønsker å svare på en slik måte at det blir fokus på et område de brenner eller interesserer seg ekstra for, mener jeg at respondentenes garanterte anonymitet forhindrer uønsket vridning av svar, som kan true reliabiliteten i prosjektet.

Videre er *utformingen av spørreskjemaet* og *formuleringen av selve spørsmålene* vesentlig for prosjektets pålitelighet (reliabilitet). Spørsmålene bør være formulert på en slik måte at de verken er ledende eller uklare. De bør heller ikke være doble, i betydningen at det spørres om mer enn ett moment i hvert spørsmål (Ringdal 2009). Jeg mener at tilnærmet samtlige spørsmål verken er ledende, uklare eller doble. Ett unntak kan imidlertid nevnes, nemlig spørsmålet «Jeg treffer jevnlig andre resultatenhetsledere innenfor samme

tjenesteområde i kommunen». I etterpåklokskapens tegn er dette neppe et presist og godt formulert spørsmål, da man både som respondent og leser kan stille seg spørsmålet «hva eller hvor ofte er egentlig *jevnlig*?». Like fullt anses spørsmålet som å ha en verdi, da det er naturlig å legge en tilstrekkelighetsdimensjon, eller «ofte nok- tolkning», til dette spørsmålet. Lederen gir dermed en høy score på spørsmålet dersom han mener at lederkollegene møtes *ofte nok*, mens han vil gi en lav score dersom han ønsket flere og hyppigere møtepunkter.

I forlengelsen av forrige avsnitt kan man også selvsagt trekke inn et spørsmål vedrørende validiteten: har egentlig spørsmål om møtepunkter på tvers av operative enheter, forholdet og samarbeidet med sentraladministrasjonen, kompetansebank innenfor egen enhet osv. noen relevans i forhold til enhetsledernes autonomi? Dersom man som leser her umiddelbart sier nei, har prosjektet store valide utfordringer. Jeg mener imidlertid bestemt at disse forholdene *har* en klar relevans som mulige forklaringsvariabler for autonomi. En leder som ofte kan diskutere faglige utfordringer med sine kolleger, og har god kompetanse blant sine nærmeste medarbeidere innad på enheten, samt har et tett forhold til sentraladministrasjonen for rask og god hjelp i de tilfellene kompetansen på egen enhet ikke strekker til, vil muligens kunne ønske en sterkere autonomi enn han faktisk har. I motsatt fall, en leder uten disse faktorene tilgjengelig, vil kanskje oppleve det som trygt og støttende å ha tydelige føringer ovenfra for hvordan enheten skal drives, selv om dette gir en svakere autonomi. Disse faktorene kan følgelig være styrende for hvordan respondentene svarer på hvordan de opplever grad av egen autonomi. Jeg vil derfor hevde at spørsmålene både er relevante for problemstillingen (validitet), og er formulert på en klar og entydig måte (reliabilitet) (Ringdal 2009).

Bruk av retrospektive spørsmål forekommer ikke i skjemaet, derfor vil ikke mulige utfordringer rundt erindringsproblemer være en faktor i oppgaven.

Svaralternativene har også en betydning for reliabiliteten, og Ringdal (2009) sier at disse skal være innbyrdes eksklusive, balanserte, og samlet sett være uttømmende. Min bruk av Likert-skalaen (se omtale tidligere i kapittelet) imøtekommer balansekravet og kravet om innbyrdes eksklusivitet, mens spørreskjemaets restkategori «vet ikke» sørger for at svaralternativene er uttømmende. På hvert spørsmål/påstand kan det besvares fra en gradert skala, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet. I tillegg kan man altså benyttes seg av svarkategorien «vet ikke» i de tilfeller der respondenten ikke har noen formening/erfaring om påstanden, eller han mener påstanden ikke er relevant for

sin egen del. På denne måten trenger heller ikke respondentene å føle seg nødt til eller tvunget til å besvare hver enkelt påstand i form av gradering av enighet mellom 1 og 5. Heller ikke her bør det etter mitt syn være bakgrunn for reliabilitetsmessige utfordringer.

Få forskningsobjekter (kommuner) og et lite antall undersøkte enheter/ledere (respondenter), er i seg selv noe som kan gi utfordringer både i forhold til validitet og reliabilitet. I alle typer undersøkelser, små som store, kan tilfeldige enkelthendelser irrelevant for fenomenet man fokuserer på påvirke respondentenes svar, og dette medfører bekymringer både for validitet og reliabilitet (Ringdal 2009). I et utvalg med få respondenter vil imidlertid svar knyttet til slike enkelthendelser utgjøre en langt større prosentandel av respondentenes totale antall svar enn i en større undersøkelse. I en undersøkelse fordelt på åtte kommuner, der 202 respondenter, av et utvalg på totalt 285, besvarte skjemaet, ansees imidlertid ikke dette som et lite utvalg. Tilfeldige enkelthendelser vil dermed ikke påvirke den totale svargivingen i særlig grad, og vil følgelig heller ikke trekke ned prosjektets gyldighet eller pålitelighet.

Et moment som er verdt å merke seg her er barnehageområdet, som tidligere nevnt er blitt holdt utenfor utvalget i to av fire tonivåkommuner. Dette vil kunne føre til en skjevhet i utvalget, der man vil kunne få langt flere svar fra barnehageledere i hierarkiske strukturer enn fra barnehageledere i tonivåkommuner. En slik skjevhet er viktig å ha i bakhodet ved eventuell generalisering utover forskningsenhetene, samtidig som en undersøkelse blant barnehageledere fra kun to tonivåkommuner mest sannsynlig uansett utgjør et for lite antall undersøkte enheter til å kunne foreta generaliseringer overhode. Som en konsekvens av dette, vil ikke besvarelsen søke å kartlegge likheter og ulikheter innenfor hvert tjenesteområde i de to strukturmodellene, men snarere fokusere på alle tjenesteområder som helhet. Oppgavens problemstilling krever heller ingen oppdeling i ulike sektorer.

Avslutningsvis i denne delen av besvarelsen vil jeg trekke frem forskerens, altså mitt eget, ståsted. Det faktum at jeg som forsker er ansatt i en av forskningskommunene kan generelt sett true reliabiliteten i oppgaven, dersom forutinntatthet og subjektivitet blir styrende for min behandling av dataene (Rienecker og Jørgensen 2007). Dette bør imidlertid ikke utgjøre noe problem, da jeg ikke har noen forutinntatthet innenfor tematikken, og dessuten er ansatt i en stab- og støtteenhet sentralt i kommunen, mens det er det operative ledernivået ute i organisasjonen som undersøkes i oppgaven.

Kapittel 4. Presentasjon av hovedfunn

I dette kapittelet følger en relativt kortfattet deskriptiv fremstilling av undersøkelsens hovedfunn. Spørreskjemaet var stort og omfattende, og inneholdt et stort antall spørsmål fra flere ulike fagdisipliner, eksempelvis disiplinene lønn, personal og økonomi. Begrensninger i forskningsprosjektet, både i forhold til tid og størrelsesmessig omfang på oppgaven, umuliggjør omtale av alle funn i undersøkelsen. Som en konsekvens av dette blir kun de mest interessante og fremtredende funnene omtalt i dette kapittelet. Jeg har samtidig valgt å omtale sentrale funn fra flere ulike fagdisipliner, fremfor å omtale funn fra kun *en* utvalgt disiplin, i den hensikt å få frem undersøkelsens mest interessant funn uavhengig av hvilken fagdisiplin funnene måtte falle innenfor. En del påstander er gjengitt i teksten der de omtales og det vurderes som naturlig. For øvrige påstander respondentene har blitt bedt om å ta stilling til, henvises det til vedlegg 5 for komplett spørreskjema. I kapittel 4.1 vil bakgrunnsvariablene som kjønn, og alder bli presentert, mens hovedfunnene i undersøkelsen blir omtalt under kapittel 4.2. Først i kapittel fem vil sentrale og relevante funn bli gjenstand for en grundigere og mer omfattende analyse.

4.1 Innledende bakgrunnsvariabler

Som åpning av resultatkapittelet kan det være relevant å se på de grunnleggende variablene innledningsvis i spørreskjemaet. Det er alltid interessant «å bli kjent med» respondentene, gjennom å få informasjon om hvem personene som har besvart spørreskjemaet faktisk er, og hva som er de mest grunnleggende trekkene ved dem. Dette er sentral og viktig informasjon å være bevisst på når man skal forstå funnene i undersøkelsen.

Som tidligere nevnt består utvalget i undersøkelsen av kommunale operative ledere i åtte kommuner i Innlandet, og dersom vi ser på kjønnsbalansen i utvalget, er ikke denne helt jevn. Dette er imidlertid ikke overraskende, da kommunal sektor generelt er sterkt kvinnedominert, med sine tunge kvinnedominerte sektorer innenfor pleie og omsorg, grunnskole og barnehage. Dette vises også i denne undersøkelsen på ledernivå, der 66,3 % av respondentene i undersøkelsen er kvinner. Kvinneandelen synes dog noe høyere i hierarkiske strukturer enn i tonivåmodellene, med en kvinnelig prosentandel på 69,4 i hierarkiet, og «kun» 62,5 % i de flate strukturene.

Når det gjelder alder synes det som om alderssammensetningen i de to modelltypene er tilnærmet like. Verdt å merke seg er det imidlertid at alderssammensetningen på de operative lederne i de åtte Innlandskommunene virker høy. Ingen av respondentene er under 30 år, og kun 12 av 202, eller seks prosent, befinner seg i 30-årene. 37,8 % er i 40-årene, mens hele 56,2 %, altså over halvparten av de 202 lederne, befinner seg i 50-årene og videre oppover mot pensjonsalderen.

Ser man de to ulike kommunegruppene for seg, er den hierarkiske gruppen noe større enn den flate, med sine 113 respondenter, som utgjør 56 % av det totale antallet svar. Den flate strukturgruppen utgjør 44 %, med sine 89 svar. Med bakgrunn i denne svake skjevfordelingen mellom de to sammenlignede gruppene, blir det følgelig *prosentandelen* svar, ikke *antall* svar, som blir det interessante i besvarelsens fortsettelse.

Fordelingen i utvalget mellom de ulike tjenesteproduserende virksomhetsområdene er jevnt fordelt. Avrundet til hele tall utgjør barnehageledere 19 % av det totale utvalget, mens skolelederne utgjør 30 %. Pleie og omsorg står for 21 % av svarene, mens øvrige enheter besørger 30 % av respondentene. Noen store skiller mellom flat og hierarkisk struktur foreligger ikke, men det er verdt å nevne både barnehage- og skolehageområdet. Tilnærmet to fjerdedeler av svarene fra hierarkiske kommuner kommer fra barnehage- og skoleledere, en tredjedel fra hvert område, mens kun 12,4 % i av svarene fra flate kommuner stammer fra barnehage. Dette kan ha sammenheng med valgene redegjort for i kapittel tre, under valg av respondenter, der barnehagesektoren i tonivåkommunene Gausdal og Stange er holdt utenfor undersøkelsen. Dette gjør det naturlig at den flate kommunegruppen får en lav svarandel innenfor barnehagesektoren, noe som gjør at man skal være forsiktig med å snakke om signifikante sammenhenger og generaliserbare funn, særlig innenfor *barnehager*, også til andre kommuner utover de kommunene som inngår i undersøkelsen (Ringdal 2009). Det lave prosenttallet innenfor barnehager i flate kommuner kompenseres ved et tilsvarende høyt prosenttall fra skolelederne. Der 23 % av svarene fra hierarkiske kommuner kommer fra skoleledere, er det tilsvarende tallet for tonivåkommunene hele 38 %. Når det gjelder de to øvrige områdene, er disse tilnærmet like i begge kommunegrupper, med noe over 20 % innenfor pleie og omsorg, og rundt 30 % innenfor øvrige enheter.

Med bakgrunn i denne skjevheten i utvalget, vil det ikke fokuseres på likheter og ulikheter innenfor spesifikke tjenesteområder mellom de to modelltypene. Fokuset vil derimot ligge

på modelltypene som helheter, noe som også er det relevante i forhold til prosjektets problemstilling.

Når det gjelder antallet årsverk lederne i undersøkelsen administrerer, er dette tallet jevnt over lavt. 86 % av respondentene svarer her alternativ 1 eller 2 i skjemaet, som vil si at de er ledere for alt fra ett til 49 årsverk. 60 % er på alternativ 1, fra ett til 24 årsverk. Kun 2,5 % er ledere for virkelig store enheter med 200 eller flere årsverk underlagt seg, og disse fordeler seg jevnt mellom hierarkisk (tre ledere) og flat (to ledere) struktur. Det finnes ingen tydelige ulikheter mellom strukturmodellene i noen intervaller, noe som vil si at de aller fleste kommunale operative enhetene i de åtte kommunene er relativt sett små (under 50 årsverk).

Også når det gjelder ledererfaring er det små forskjeller å spore mellom utvalgene. Snaut halvparten oppgir at de har null til ni års ledererfaring, mens det i intervallene 10-14, 15-19 og 20-24 ligger på 13-15 % i hver gruppe. Kun 4,5 % befinner seg i intervallet med 25-29 års ledererfaring, mens 8 % befinner seg på toppintervallet i undersøkelsen, med mer enn 30 års ledererfaring.

Vedrørende ledererfaring også fra motsatt kommunegruppe enn den lederne nå tilhører, svarer kun 18,8 % av de hierarkiske lederne at de også har erfaring fra flate kommunestrukturer, mens drøyt halvparten (50,6 %) av lederne i tonivåkommunene svarer at de har ledererfaring fra hierarkiske modeller. Dette er en relativt stor og vesentlig forskjell å merke seg, men på ingen måte unaturlig eller uventet. For 15 år siden var alle forskningskommunene hierarkiske kommuner, så de mest erfarne tonivålederne har etter all sannsynlighet vært *hierarkiske* ledere tidligere.

4.2 Funn fra undersøkelsens hoveddel

I fortsettelsen følger en kortfattet oppsummering av de mest fremtredende funnene i undersøkelsen. Hver enkelt teoretisk utledet forskningshypotese vil her utgjøre en tematisk underoverskrift, for å systematisere og gruppere fremstillingen av funn. De mest interessante funnene vil deretter bli gjenstand for ytterligere omtale og analyse i det påfølgende kapittel.

Som tidligere nevnt går svarfordelingsskalaen fra 1 til 5, og utgjør en gradering i enighet i påstandene der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet. For å unngå en mulig uoversiktlig og gjentakende referering til skalaens verdier, velger jeg i

fortsettelsen å omtale svaralternativ 1 som helt uenig i påstanden, mens alternativ 2 blir omtalt som delvis uenig. Alternativ 3 blir et nøytralt svaralternativ midt på skalaen, mens alternativ 4 blir delvis enig. Følgelig blir alternativ 5 helt enig i påstanden.

4.2.1 Funn vedrørende lønns- og personalområdet

Hypotese 1 lyder som følger: «enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *lønns- og personalområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer». Resultatene i undersøkelsen innenfor dette området ser ut til å underbygge hypotesen delvis, men ikke fullt og helt. Om vi først tar for oss spørsmål vedrørende *personalområdet*, er det en klar tendens til at ledere i tonivåkommuner opplever en større grad av autonomi enn sine kolleger i hierarkiske strukturer. Under Q11-1 blir lederne bedt om å ta stilling til følgende påstand: *hvem som ansettes i min enhet avgjøres helt og holdent av oss på enheten*. Svarfordelingen er gjengitt i tabellen nedenfor. Her har hele 55 % av tonivålederne svart at de er helt enig i påstanden (alternativ fem), mens ytterligere 32 % har sagt seg delvis enige (alternativ fire). Nesten 90 % av tonivålederne mener altså at det er de selv som avgjør hvem som ansatte i enheten. Også de fleste hierarkiske lederne opplever autonomi på dette området, men i betydelig mindre grad enn sine tonivåkolleger. En av fire ledere i denne modellen mener de har fullt råderett over dette selv, og velger alternativ fem. Inkluderer man 30 % på alternativ fire, får man 56 % som er helt eller delvis enige i påstanden, mot nesten 90 % i flate strukturer. I andre enden av skalaen svarer 44 % i hierarkiet enten alternativ en, to eller tre, mens beskjedne 12 % markerer for samme alternativer innenfor flat modell.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|----------------------|----------------------|----------------|--------|--------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q11.1 Hvem som ansettes i min enhet avgjøres helt og holdent av oss på enheten | 1 1 | Antall | 9 | 2 | 11 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,0% | 2,2% | 5,4% |
| | 2 2 | Antall | 16 | 3 | 19 |
| | | Prosentvis fordeling | 14,2% | 3,4% | 9,4% |
| | 3 3 | Antall | 25 | 6 | 31 |
| | | Prosentvis fordeling | 22,1% | 6,7% | 15,3% |
| | 4 4 | Antall | 34 | 29 | 63 |
| | | Prosentvis fordeling | 30,1% | 32,6% | 31,2% |
| | 5 5 | Antall | 29 | 49 | 78 |
| | | Prosentvis fordeling | 25,7% | 55,1% | 38,6% |
| Total | Antall | | 113 | 89 | 202 |
| | Prosentvis fordeling | | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Tabell 3. Ansettelse

Måleindikatoren Pearsons R (se tabell nedenfor) brukes her for å påvise statistisk sammenheng, der et verditalt så nære -1 eller +1 som mulig, angir en sterk korrelasjon, mens jo nærmere null verditallet er, jo svakere er sammenhengen. En høy Pearsons R går sammen med et lavt signifikansnivå, og angir altså en sterk korrelasjon, det vil si en tydelig forskjell mellom kommunemodellene. Se for øvrig beskrivelse i kapittel 3.6. Pearsons R bekrefter den statistisk sterke sammenhengen mellom variablene i påstand 11.1, med et relativt høyt verditalt på 0,351, med en tilsvarende lav verdi på signifikansnivået på 0,000-nivået, som tyder på en sterk korrelasjon.

| | Verdi | Standardavvik | Avrundet T | Signifikansnivå |
|---|-------|---------------|------------|-------------------|
| Interval by Interval Pearson's R | ,351 | ,060 | 5,308 | ,000 ^c |
| Ordinal by Ordinal Spearman Correlation | ,364 | ,062 | 5,521 | ,000 ^c |
| N - antall gyldige svar | 202 | | | |

En kanskje enda større og mer markant forskjell mellom kommunegruppene finner vi ved å se på Q11.2 (se komplett spørreskjema i vedlegg 5). Her blir lederne bedt om å vurdere sin grad av enighet i påstanden om at representanter fra sentraladministrasjonen deltar på jobbintervjuer for stillinger som gjelder egen enhet. Hele 86 % av lederne i flate strukturer sier seg helt uenig i påstanden, mot bare 35 % i hierarkiet. Noen få tonivåledere er enige i påstanden, med 3 % på alternativ fem og 2 % på alternativ fire, mens til sammenligning

hele 35 % i hierarkiske modeller er helt enig, og 17 % er delvis enig. Verdt å merke seg er det også at dette er en påstand tilnærmet samtlige ledere har en klar formening om. Kun fem av 202 ledere, eller 2,5 %, har markert for det «nøytrale» alternativet tre midt på skalaen, og ingen har krysset av for «vet ikke».

En Pearsons R på høye -0,526 og et signifikansnivå på 0,000 tegner et tydelig bilde av den sterke korrelasjonen.

Samme klare tendens kommer også tydelig til syne i Q11.3, som lyder slik: *representant fra sentraladministrasjonen er deltakende i avgjørelser vedrørende ansettelsessaker i min enhet*. Forskjellen mellom deltakende i *jobbintervjuet* kontra deltakende i *selve avgjørelsen*, gjør at antallet helt uenige synker noe fra påstand 13 til 14, men like fullt er tallenes tale klare. 62 % i flat gruppe er helt uenig, mens 24 % svarer det samme i hierarkiet. Det er også en klar forskjell i andre enden av skalaen, der så mye som 37 % i hierarkiet sier seg helt enig i påstanden, mens tendensen styrkes ytterligere av 15 % på alternativ fire. Kun 3 og 7 % sier seg henholdsvis helt og delvis enig i påstanden blant tonivålederne. Her er selvsagt også signifikansnivået lavt (0,000), mens den sterke korrelasjonen bekreftes ytterligere av en solid Pearsons R på -0,501.

Når det gjelder autonomi innenfor å kunne opprette og nedlegge stillinger innenfor egen enhet, viser resultatene at forskjellene mellom kommunegruppene er mindre, men at også her tenderer tonivålederne til å ha mer råderett enn sine kolleger. Det store flertallet i begge kommunegrupper sier seg helt uenig i at de kan opprette nye stillinger, der 75 % i hierarkiet og 63 % i flate strukturer markerer for alternativ *en* på Q11.4. Like fullt svarer 8 % av tonivålederne at de er delvis enige i påstanden (mot kun to prosent i referansekommunene), mens nesten 15 % (mot kun 6 % i hierarkiet) sier at de har full adgang til å opprette stillinger.

Svarfordelingen under Q11.5, om nedleggelse av stillinger, sammenfaller i stor grad med Q11.4. Over halvparten av begge grupper svarer at de på ingen måte har autonomi til å nedlegge stillinger, men andelen som svarer dette innenfor hierarkiet er klart større enn i flate kommuner. Også her er det tydelig flere tonivåledere som er helt og delvis enige i påstanden enn tilfellet er på hierarkisk side.

Pearsons R viser en statistisk sammenheng også her, med 0,180 på påstand 15 og 0,144 på Q11.5 og signifikansnivåer på henholdsvis 0,010 og 0,041, men her ser vi altså at den

statistiske sammenhengen er svakere enn ved påstandene Q11.1-3, ved at Pearsons-verdiene er lavere, og signifikansnivåene ikke lenger er på 0,000.

Ser vi derimot på rent lønnsrelaterte spørsmål, uteblir forskjellene mellom kommunegruppene. Q11.7 og Q11.8 hevder at enheten står fritt til å kunne lønne sine ansatte utover gjeldende tariff for å beholde nøkkelpersonell (11.7), eller lønne nyansatte utover tariffestet lønn for å tiltrekke seg nøkkelpersonell (11.8). Nær tre av fire i begge grupper sier seg helt uenig i påstandene, og forsvinnende få opplever at de har autonomi til å tilby bedre lønnsbetingelser enn det tariffavtalen skisserer. Nedenfor vises svarfordelingen for Q11.8, for å underbygge argumentasjonen om ubetydelige forskjeller mellom de to utvalgene.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|---|----------------------|----------------------|----------------|--------|-------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q11.8 Enheten står fritt til å tilby potensielle nytilsatte lønn utover tariff-festet minstelønn, for å tiltrekke seg nøkkelpersonell | 1 1 | Antall | 80 | 62 | 142 |
| | | Prosentvis fordeling | 70,8% | 69,7% | 70,3% |
| | 2 2 | Antall | 10 | 11 | 21 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,8% | 12,4% | 10,4% |
| | 3 3 | Antall | 10 | 7 | 17 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,8% | 7,9% | 8,4% |
| | 4 4 | Antall | 9 | 1 | 10 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,0% | 1,1% | 5,0% |
| | 5 5 | Antall | 3 | 5 | 8 |
| | | Prosentvis fordeling | 2,7% | 5,6% | 4,0% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 1 | 3 | 4 |
| | | Prosentvis fordeling | 0,9% | 3,4% | 2,0% |
| Total | Antall | 113 | 89 | 202 | |
| | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |

Tabell 4. Lønn

Dette underbygges videre av Pearsons R, der Pearsons-verdiene her er lave, mens signifikansnivået er tilsvarende høyt.

| | Verdi | Standardavvik | Avrundet T | Signifikansnivå |
|---|-------|---------------|------------|-------------------|
| Interval by Interval Pearson's R | ,021 | ,071 | ,298 | ,766 ^c |
| Ordinal by Ordinal Spearman Correlation | ,010 | ,071 | ,138 | ,890 ^c |
| N - antall gyldige svar | 202 | | | |

På mer generelle påstander innenfor lønns- og personalområdet, som at *sentraladministrasjonen legger sterke føringer for enhetens personalpolitikk* (Q11.6), *enheten har stor operativ frihet i forhold til hvordan administrative og merkantile oppgaver i enheten skal utføres* (Q11.9), og *sentraladministrasjonen legger tydelige føringer for hvordan min enhet skal utføre sine administrative og merkantile oppgaver* (Q11.10), er det kun mindre forskjellen mellom gruppene å spore. Verdt å merke seg er det imidlertid at halvparten i begge grupper svarer at de er helt eller delvis enige i Q11.6, og føler seg dermed bundet av sentraladministrasjonens føringer innenfor personalpolitikken. Like fullt sier tilsvarende halvpart at de helt eller delvis mener de har stor operativ frihet til å utføre administrative og merkantile oppgaver (Q11.9), mens hovedtyngden i svarfordelingen på Q11.10 fordeler seg jevnt på de mest nøytrale svaralternativene: to, tre og fire.

4.2.2 Funns vedrørende økonomi- og budsjettområdet

Idet vi beveger oss over på funn fra økonomi- og budsjettområdet, kan det også her være greit å repetere forskningshypotese 2: Enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *økonomi- og budsjettområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer. Alle påstandene Q13.1-14 omhandler forhold som faller innenfor temaene økonomi og budsjett. Svarene viser at i tonivåmodeller settes selve budsjettet i enheten opp av enheten selv i langt større grad enn i hierarkiet. 33 % og 25 % innenfor flat struktur er henholdsvis helt eller delvis enig i at budsjettet ene og alene settes opp innad i egen enhet (Q13.2), sammenlignet med 13 % og 12 % i referansekommunene. Inntrykket forsterkes av Q13.3, der over halvparten av tonivålederne sier seg helt uenig i at budsjettet hovedsakelig settes opp av representanter for sentraladministrasjonen, mot kun 24 % i hierarkiet. 26 % og 18 % i referansekommunene sier seg helt og delvis enig i påstanden, mot kun 2 % og 7 % i flate organisasjoner. Det faktum at enhetene i større grad kan sette opp egne budsjetter i flate strukturer enn tilfellet er i tradisjonelle modeller, tyder på en større grad av autonomi enn i hierarkiet. Funnet understøttes av svarene fra Q13.10, der 53 % av tonivålederne sier seg helt uenig i påstanden om at enheten bruker lite ressurser på økonomioppfølging, da dette i all hovedsak gjøres i sentraladministrasjonen, mot kun 25 % i referansegruppen.

Q13.5, 6 og 7 er påstander vedrørende hva som skjer med eventuelle budsjettmessige mer- eller mindreforbruk i enheten, og her vises også en klar forskjell mellom modellene. Over halvparten av tonivålederne sier seg helt enige i at et eventuelt under- eller overskudd *ett* år, vil få betydning for *neste* års budsjett, ved at man drar med seg et eventuelt under- eller overskudd fra ett budsjettår og inn i neste. Kun rundt 15 % av lederne i motsatt modell er like enige (Q13.5 og 6). Inntrykket forsterkes ytterligere gjennom Q13.7, der hele 70 % av lederne i flate strukturer sier seg helt uenig i påstanden om at eventuelle budsjettmessige over- eller underskudd ikke får noen konsekvenser for neste års budsjett overhode, verken positive eller negative. Tilsvarende svaralternativ i hierarkiske modeller utgjør kun 26 %. Her vises svarfordelingen ved denne påstanden:

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|------------|----------------------|----------------|--------|--------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q13.7 Eventuelle budsjettmessige over- og underskudd får ingen konsekvenser for neste års budsjett, verken positive eller negative | 1 1 | Antall | 29 | 62 | 91 |
| | | Prosentvis fordeling | 25,7% | 69,7% | 45,0% |
| | 2 2 | Antall | 12 | 1 | 13 |
| | | Prosentvis fordeling | 10,6% | 1,1% | 6,4% |
| | 3 3 | Antall | 27 | 8 | 35 |
| | | Prosentvis fordeling | 23,9% | 9,0% | 17,3% |
| | 4 4 | Antall | 16 | 5 | 21 |
| | | Prosentvis fordeling | 14,2% | 5,6% | 10,4% |
| | 5 5 | Antall | 26 | 13 | 39 |
| | | Prosentvis fordeling | 23,0% | 14,6% | 19,3% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 3 | 0 | 3 |
| | | Prosentvis fordeling | 2,7% | 0,0% | 1,5% |
| Total | | Antall | 113 | 89 | 202 |
| | | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Tabell 5. *Budsjettkonsekvenser*

Pearsons R tas også med, for å bevise den sterke korrelasjonen et relativt høyt negativt Pearsons-tall med et tilsvarende lavt signifikansnivå medfører.

| | Verdi | Standardavvik | Avrundet T | Signifikansnivå |
|---|-------|---------------|------------|-------------------|
| Interval by Interval Pearson's R | -,338 | ,065 | -5,086 | ,000 ^c |
| Ordinal by Ordinal Spearman Correlation | -,365 | ,066 | -5,540 | ,000 ^c |
| N - antall gyldige svar | 202 | | | |

Forholdet til andre enheter innenfor samme virksomhetsområde på økonomiområdet er representert i Q13.13 og 14. En klar forskjell mellom modellene finner vi i Q13.14, der drøye halvparten i flat gruppe sier seg helt uenig i påstanden om at det kan bli tatt penger fra deres eget budsjett for å dekke opp underskudd i annen enhet, mens tallet i motsatt gruppe er drøyt en fjerdedel. 23 og 12 % i tradisjonelle strukturer er helt og delvis inneforstått med at dette kan skje, mens kun 7 og 5 % svarer det samme blant tonivålederne. Noe mer overraskende er *mangelen* på statistisk sammenheng i Q13.13, der forskjellene mellom gruppene er tilnærmet fraværende i forhold til påstanden om at lederne kan få styrket sine budsjetter underveis i året, dersom de har bruk for det.

På den mer generelle påstanden om at sentraladministrasjonen detaljstyrer økonomiske forhold vedrørende egen enhet (Q13.1), er imidlertid tendensen med en høyere grad av autonomi i tonivåkommunene tilbake. Nær halvparten av tonivålederne sier seg helt uenige i påstanden, og kun 7 % sier seg helt eller delvis enig. Til sammenligning er «kun» 23 % av de hierarkiske lederne helt uenige, mens 20 % er helt eller delvis enige.

4.2.3 Funn vedrørende områdene IKT, instruksjoner og rutiner

Hypotese 3 omhandler i hvilken grad kommunenes systemer, instruksjoner og rutiner er bygget opp og formulert på en slik måte at de ikke legger bånd på de operative ledernes selvråderett. Hypotesen lyder som følger: «IKT-systemer, instruksjoner og rutiner i kommuner med flat struktur, gir mer rom for individuell og tilpasset oppgaveløsning på enhetsnivå, sett i forhold til hierarkiske strukturer». Ved første øyekast ser ikke svarfordelingen fra kommunelederne ut til å støtte hypotesen i særlig grad. Alle de 12 påstandene i Q15-serien omhandler dette temaet, men ingen av dem ser ut til å vise signifikante forskjeller mellom de to kommunemodellene. Q15.1, 2, 7 og 8 trekker opp påstander hvorvidt IKT-systemer, instruksjoner og rutiner legger til rette for individuell og tilpasset bruk i hver enkelt enhet, innenfor lønns- og personalområdet (1 og 2), samt økonomiområdet (7 og 8).

Svarfordelingen på påstandene er tilnærmet identisk de to modellene imellom, og hovedvekten av svar fordeler seg på svaralternativene tre og fire. Påstandene Q15.3, 4, 5 (lønn og personal), 9, 10 og 11 (økonomi) går på hvorvidt representanter fra enhetene blir rådspurt eller inviteres med og er delaktige i utredninger, innstillinger og vedtak av rutiner og instruksjoner på sentralt nivå i kommunen. Også her inneholder svarfordelingen mellom kommunegruppene kun marginale forskjeller, men verdt å merke seg er det at lederne i

begge grupper i liten grad opplever at de er deltakende eller blir forespurt om deres råd og synspunkter i beslutningsprosesser på sentralt nivå i kommunen. Dette fremgår av svarfordelingen, gjennom at hovedtyngden av svar på påstander om enhetenes anledning og adgang til sentral deltakelse og rådgivning i hovedsak fordeler seg jevnt på alternativene en, to og tre. Dette kan føre til en redusert opplevelse av autonomi i begge grupper, dersom lederne føler at de får vedtak de ikke selv har vært med å forberede og føler noe eierskap til «tredd nedover hodet».

Svarfordelingen på Q15.3 tas her med, for å synliggjøre de to modellenes tilnærmet sammenfallende svar.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|------------|----------------------|----------------|--------|--------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q15.3 Representanter fra enhetene blir invitert med i arbeidsgrupper som utreder og innstiller/vedtar rutiner og instruksjoner innen lønns- og personalområdet | 1 1 | Antall | 30 | 24 | 54 |
| | | Prosentvis fordeling | 26,5% | 27,0% | 26,7% |
| | 2 2 | Antall | 24 | 24 | 48 |
| | | Prosentvis fordeling | 21,2% | 27,0% | 23,8% |
| | 3 3 | Antall | 30 | 20 | 50 |
| | | Prosentvis fordeling | 26,5% | 22,5% | 24,8% |
| | 4 4 | Antall | 16 | 6 | 22 |
| | | Prosentvis fordeling | 14,2% | 6,7% | 10,9% |
| | 5 5 | Antall | 3 | 5 | 8 |
| | | Prosentvis fordeling | 2,7% | 5,6% | 4,0% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 10 | 10 | 20 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,8% | 11,2% | 9,9% |
| Total | | Antall | 113 | 89 | 202 |
| | | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Tabell 6. *Deltakelse i sentrale arbeidsgrupper*

Pearsons R-verdien er her praktisk talt så nære null man kan komme, og signifikansnivået nærmer seg 1,000, som er måleindikatorens maksimale verdi. Med andre ord eksisterer det ingen statistisk sammenheng her overhode.

| | Verdi | Standardavvik | Avrundet T | Signifikansnivå |
|---|-------|---------------|------------|-------------------|
| Interval by Interval Pearson's R | -,003 | ,071 | -,041 | ,968 ^c |
| Ordinal by Ordinal Spearman Correlation | -,025 | ,071 | -,350 | ,727 ^c |
| N - antall gyldige svar | 202 | | | |

Det som imidlertid er positivt å merke seg i denne påstandsrekken, er det som avdekkes i Q15.6 og 12, der påstandene hevder at kommunenes rutiner og instruksjoner forhindrer nytenkning og nye kreative gode måter å løse arbeidsoppgaver på. Her faller imidlertid den klare hovedvekten av svarene på alternativ en, to og tre, så lederne mener ikke at instruksjoner og rutiner virker hemmende på kommunens utviklingsmuligheter.

Samtidig skal man legge merke til et trekk innenfor påstandene i Q15-serien som ikke har vært særlig fremtredende i Q11 og Q13, og dette er bruken av restkategorien «vet ikke». I Q11 og Q13-seriene har «vet ikke»-alternativet knapt nok vært benyttet, mens i påstandene om rutiner og instruksjoner har flere påstander en «vet ikke»-prosent på godt over 10, noe som tilsier at en del ledere hadde vanskeligheter med å gradere sin enighet i påstandene fra en til fem under dette temaet.

4.2.4 Funn vedrørende kompetanse, og forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen

Hypotese 4 er utledet som et resultat av antakelsen om at kontakten med beslektede enheter og sentraladministrasjonen er minst like viktig i en tonivåmodell som i en hierarkisk struktur. Selve organiseringen med oppsplitting i en rekke selvstendige resultatenheter med egne resultatmål, medfører et tydeligere skille mellom kommunale enheter. Det faktum at tonivåmodeller ikke har en fagstab eller etat som de operative enhetslederne kan støtte seg på, gjør imidlertid at erfaringsutveksling og tilgang på råd og veiledning fra lignende enheter og sentraladministrasjon virker vel så nødvendig i tonivåmodeller som i hierarkiske modeller, der enhetene kanskje er knyttet tettere til hverandre rent organisatorisk. Med bakgrunn i dette ble hypotese 4 som følger: «Operative enhetsledere innenfor flate strukturer har et like godt og nært samarbeid med sine virksomhetskolleger og sentraladministrasjonen, sammenlignet med operative ledere i hierarkiske strukturer».

Q17-serien inneholder påstander om kompetanse innenfor egen enhet og i sentraladministrasjonen, og kan gi oss et bilde av hvordan behovet for råd og veiledning fra enhetens omverden faktisk er. Forskjeller her mellom kommunegruppene kan påvirke opplevd grad av autonomi. Det er naturlig å anta at en enhet som har all den kompetanse og kunnskap den trenger innenfor egne vegger, gjerne kunne tenke seg så stor selvråderett og autonomi som mulig. På den andre siden vil antakelig en enhet som mangler den samme

nøkkelkompetansen, og dermed har et avhengighetsforhold til enhets-eksterne aktører, ikke føle samme behov for frikobling fra sentraladministrasjonen. Q19-serien tar for seg forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen, og samarbeidsklimaet mellom disse. Begge påstandsseriene er dermed aktuelle innenfor hypotese 4.

Q17.1 til 4 omhandler kompetansegraden som finnes i egen enhet. Her gir svarfordelingen inntrykk av at kompetansegraden varierer fra enhet til enhet innenfor begge modeller. Like fullt ser tonivålederne ut til å mene at de er bedre rustet til å klare seg alene enn de hierarkiske lederne. Eksempelvis er 16 og 30 % av flate ledere henholdsvis helt eller delvis uenige i at de er avhengig av faglig merkantil støtte og rådgivning fra sentraladministrasjonen for å utføre enhetens merkantile oppgaver (Q17.2). Kun 8 og 17 % i hierarkiet har valgt tilsvarende svaralternativer. Allikevel svarer en av fem ledere i flat struktur at de faktisk *er* avhengig av støtte og rådgivning, så hypotesens bakgrunn om at *tonivåledere* trenger et like godt forhold og samarbeid med enhets-eksterne aktører som *hierarkiske* ledere, virker absolutt reell og aktuell. Begge grupper virker også samstemte i at de har et større behov for støtte og rådgivning innenfor merkantile oppgaver (Q17.1 og 2) enn innenfor sine primæroppgaver (Q17.3 og 4).

Q17.5 til 11 omhandler de operative ledernes oppfatning av kompetansenivået i sentraladministrasjonen, og i hvilken grad denne er tilgjengelig for det operative nivået. Sentraladministrasjonen får jevnt over et godt skussmål fra lederne i begge modeller, og forskjellene mellom de to gruppene synes å være små, uten signifikante ulikheter.

Påstandene Q19.1 til 6 trekker opp forholdet og samarbeidet de operative enhetene seg imellom. Svarfordelingene viser at begge grupper mener de har et godt samarbeidsforhold til andre enheter, der suksessoppskrifter deles med hverandre, og et påstått konkurranseforhold og en rådende enhetsegoisme virker som en fjern tanke for de fleste lederne. Begge kommunegrupper svarer også relativt likt, med kun små forskjeller modellene imellom. Svarfordelingen på Q19.1 tas med for å vise den høye graden av samarbeid mellom enhetene, og de lave forskjellene mellom gruppene.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|------------|----------------------|----------------|--------|--------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q19.1 Min enhet har et nært og godt samarbeid med andre enheter innenfor samme tjenesteområde i kommunen | 1 1 | Antall | 4 | 3 | 7 |
| | | Prosentvis fordeling | 3,5% | 3,4% | 3,5% |
| | 2 2 | Antall | 3 | 1 | 4 |
| | | Prosentvis fordeling | 2,7% | 1,1% | 2,0% |
| | 3 3 | Antall | 15 | 11 | 26 |
| | | Prosentvis fordeling | 13,3% | 12,4% | 12,9% |
| | 4 4 | Antall | 30 | 30 | 60 |
| | | Prosentvis fordeling | 26,5% | 33,7% | 29,7% |
| | 5 5 | Antall | 59 | 44 | 103 |
| | | Prosentvis fordeling | 52,2% | 49,4% | 51,0% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 2 | 0 | 2 |
| | | Prosentvis fordeling | 1,8% | 0,0% | 1,0% |
| Total | | Antall | 113 | 89 | 202 |
| | | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Tabell 7. *Samarbeid*

Halvparten av lederne i begge grupper sier seg *helt* enig i påstanden, og mer enn tre av fire ledere er samlet sett enig i påstanden, gjennom å ha svart enten alternativ fire eller fem. Mangelen på signifikante statistiske sammenhenger mellom gruppene bekreftes av Pearsons R, med lave 0,009, og et høyt signifikansnivå på 0,898.

| | Verdi | Standardavvik | Avrundet T | Signifikansnivå |
|---|-------|---------------|------------|-------------------|
| Interval by Interval Pearson's R | -,009 | ,070 | -,128 | ,898 ^c |
| Ordinal by Ordinal Spearman Correlation | -,030 | ,070 | -,427 | ,670 ^c |
| N - antall gyldige svar | 202 | | | |

Påstandene i Q19.7 til 15 omhandler blant annet hvorvidt stabs- og støtteenheter opplever kun som rådgivende enheter overfor enhetene, eller om lederne langt på vei opplever disse som styringsgivende organer, der enhetene føler seg nødt til å adlyde. Resultatene er relativt like innenfor begge grupper også her, og man kan ikke argumentere med at forskjellene er signifikante. Det er også stor spredning i svarene, der begge gruppene jevnt over har spredt sine svar over hele Likert-skalaen, slik at man finner mange respondenter på alle svaralternativer, alt fra en til fem. Verdt å merke seg er det imidlertid at over halvparten av tonivålederne sier seg helt eller delvis enig i at stabs- og støtteenheter gir

pålegg og instruksjoner som enhetene føler seg tvunget til å overholde (Q19.8, se svarfordelingen nedenfor). Dette er noe overraskende, med tanke på at en viktig forutsetning i resultatenhetsmodellen er at stabs- og støtteenheter kun skal ha rådgivende makt, og ikke ha noen styringsmakt over enhetene.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|---|----------------------|----------------------|----------------|--------|-------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q19.8 Stabs- og støtteenhetene (lønn, personal, økonomi, IKT osv) gir pålegg og instruksjer innen sine fagfelt, som vi på enheten føler oss tvunget til å overholde | 1 1 | Antall | 6 | 4 | 10 |
| | | Prosentvis fordeling | 5,3% | 4,5% | 5,0% |
| | 2 2 | Antall | 23 | 10 | 33 |
| | | Prosentvis fordeling | 20,4% | 11,2% | 16,3% |
| | 3 3 | Antall | 27 | 29 | 56 |
| | | Prosentvis fordeling | 23,9% | 32,6% | 27,7% |
| | 4 4 | Antall | 37 | 25 | 62 |
| | | Prosentvis fordeling | 32,7% | 28,1% | 30,7% |
| | 5 5 | Antall | 19 | 20 | 39 |
| | | Prosentvis fordeling | 16,8% | 22,5% | 19,3% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 1 | 1 | 2 |
| | | Prosentvis fordeling | 0,9% | 1,1% | 1,0% |
| Total | Antall | 113 | 89 | 202 | |
| | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |

Tabell 8. Instruksjoner fra stab- og støtteenheter

4.2.5 Øvrige generelle funn

Den siste serien med påstander i undersøkelsen finner vi under Q21. Her ligger 24 påstander av mer generell karakter, som langt på vei kan ansees som mer oppsummerende enn de foregående påstandene. Enkelte påstander her er stilt i lignende former tidligere i skjemaet, men da under et spesifikt tema eller område. De fleste av disse påstandene er imidlertid av en slik art at det er vanskelig å organisere dem inn under noe spesifikt tema eller emne. Av denne grunn er de plassert til sist i spørreskjemaet, som en avsluttende sekvens.

Av generelle funn kan det nevnes at ledere innenfor begge kommunegrupper jevnt over er godt fornøyde med organisasjonsmodellen innenfor egen kommune, og at de har nødvendig handlingsrom til å utføre sine oppgaver. Q21.2 hevder eksempelvis påstanden

«jeg opplever generelt stor operativ frihet vedrørende interne forhold i min enhet», en påstand lederne i begge modeller sier seg enig i. Godt over 90 % i begge modeller sier seg helt eller delvis enig i påstanden, og kun to ledere har markert sin grad av enighet *under* det nøytrale svaralternativ tre.

Rundt 90 % i begge grupper sier seg også helt eller delvis uenig i påstanden om at rådmannsnivået og sentraladministrasjonen ofte «blander seg» inn i forhold internt i enheten (Q21.5). Interessant er det også å merke seg at lederne i begge modeller generelt sett er fornøyde med den autonomien de har i dag, og ikke ønsker seg noen sterkere grad av autonomi og selvråderett, slik Q21.6 viser, med svartyngden på helt og delvis uenig.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|----------------------|----------------------|----------------|--------|-------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q21.6 Jeg skulle gjerne hatt mer operativ frihet og autonomi innenfor egen enhet enn det jeg har i dag | 1 1 | Antall | 46 | 36 | 82 |
| | | Prosentvis fordeling | 40,7% | 40,4% | 40,6% |
| | 2 2 | Antall | 42 | 27 | 69 |
| | | Prosentvis fordeling | 37,2% | 30,3% | 34,2% |
| | 3 3 | Antall | 10 | 14 | 24 |
| | | Prosentvis fordeling | 8,8% | 15,7% | 11,9% |
| | 4 4 | Antall | 7 | 9 | 16 |
| | | Prosentvis fordeling | 6,2% | 10,1% | 7,9% |
| | 5 5 | Antall | 7 | 3 | 10 |
| | | Prosentvis fordeling | 6,2% | 3,4% | 5,0% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 1 | 0 | 1 |
| | | Prosentvis fordeling | 0,9% | 0,0% | 0,5% |
| Total | Antall | 113 | 89 | 202 | |
| | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% | |

Tabell 9. Ønske om økt operativ frihet og autonomi

Begge grupper virker også generelt sett tilfreds med organisasjonsmodellen i egen kommune (Q21.23), mens det store flertallet av ledere i begge grupper ikke ønsker at sin kommune skal gå over til motsatt kommunemodell i fremtiden, i den betydning at ledere i tonivåkommuner ønsker en modell med minst tre ledernivåer, mens ledere i hierarkiske strukturer ønsker kun to ledernivåer.

| | | | Strukturmodell | | Total |
|--|------------|----------------------|----------------|--------|--------|
| | | | Hierarkisk | Flat | |
| Q21.24 Jeg hadde gjerne sett at min kommune i fremtiden vurderer en organiseringsform med et annet antall ledernivåer enn vi har i dag (i den betydning at lederne i tonivåkommunene ønsker seg minst tre ledernivåer, mens lederne i modeller med minst tre ledernivå...) | 1 1 | Antall | 52 | 35 | 87 |
| | | Prosentvis fordeling | 46,0% | 39,3% | 43,1% |
| | 2 2 | Antall | 16 | 20 | 36 |
| | | Prosentvis fordeling | 14,2% | 22,5% | 17,8% |
| | 3 3 | Antall | 21 | 12 | 33 |
| | | Prosentvis fordeling | 18,6% | 13,5% | 16,3% |
| | 4 4 | Antall | 4 | 5 | 9 |
| | | Prosentvis fordeling | 3,5% | 5,6% | 4,5% |
| | 5 5 | Antall | 4 | 9 | 13 |
| | | Prosentvis fordeling | 3,5% | 10,1% | 6,4% |
| | 6 Vet ikke | Antall | 16 | 8 | 24 |
| | | Prosentvis fordeling | 14,2% | 9,0% | 11,9% |
| | Total | Antall | 113 | 89 | 202 |
| | | Prosentvis fordeling | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Tabell 10. *Ønske om annen organiseringsmodell*

Her bekrefter Pearsons R at det ikke er noen statistisk sammenhengen mellom gruppene, men interessant å merke seg er det at en større andel av de hierarkiske lederne er helt uenige enn tilfellet er i flat struktur. Også så vidt mange som 10 % i flate strukturer er helt enig i at de godt kunne tenke seg en mer hierarkisk struktur, mens ytterligere fem prosent sier seg delvis enig. Allikevel fremkommer det totalt sett i Q21-serien at ledere i begge grupper jevnt over er fornøyd med egen organisasjonsmodell og egen grad av autonomi.

Kapittel 5. Analyse av hovedfunn

I denne delen av oppgaven vil jeg gå mer i dybden på enkelt av funnene, og analysere disse mer inngående enn den rent deskriptive fremstillingen i foregående kapittel. Jeg vil forsøke å se funn i undersøkelsen opp imot oppgavens teoretiske forankring, og på denne måten gjøre et forsøk på å koble empiriske funn opp imot teoretiske antakelser. Det utarbeidede spørreskjemaet var omfattende både hva antall spørsmål angår, og i forhold til omhandlede temaer og emner. Å omtale alle funn i undersøkelsen vil ikke være mulig å gjøre i dette forskningsprosjektet, så kun de mest interessante og sentrale funnene analyseres nærmere. Jeg har valgt å analysere interessante funn fra ulike fagdisipliner, fremfor å samle omtalen kun om funn innenfor *en* enkelt disiplin, da jeg anser det som viktig å få tydeliggjort det

mest relevante fra undersøkelsen uavhengig av fagdisiplin. Helt avslutningsvis i kapittelet vil jeg trekke frem et interessant relevant funn oppdaget *utenfor* den metodisk gjennomførte undersøkelsen.

Et interessant funn av generell karakter jeg vil fremheve her helt innledningsvis, er nytteverdien spesifikke og spissede påstander synes å ha. På mer generelle og vide spørsmål, eksempelvis om man har tilstrekkelig autonomi til å gjøre en god jobb, eller hvor fornøyd man er med organiseringsmodellen i egen kommune, er det store flertallet av alle spurte i begge grupper positive og fornøyd, og det fremkommer kun mindre forskjeller de ulike gruppene imellom. Det er først ved de mer spissede og detaljerte spørsmålene at ulikhetene mellom kommunegruppene kommer til syne. Klart definerte og endimensjonale spørsmål, som disse spissede spørsmålene gjerne er, fremheves også som gode spørsmålsformuleringer av Ringdal (2009).

5.1 Diktering vs. rådgivning fra sentralt kommunenivå

Et forhold som i stor grad kan påvirke de operative ledernes opplevelse av egen autonomi er i hvilken grad enhetslederne føler seg overstyrt og instruert av stab- og støtteenheter sentralt plassert i kommunen. Helland (2002) fremhever den teoretiske forutsetningen om at rådmannens stab- og støtteenheter kun har rådgivende myndighet overfor de operative enhetene som et helt sentralt element for en velfungerende resultatenhetsmodell, gjennom at enhetslederne må få tilstrekkelig med handlingsrom til å utøve lederskap innenfor eget ansvarsområde. Da er det et paradoks å avdekke empirisk at mer enn halvparten av tonivålederne føler seg tvunget til å overholde pålegg og instruksjoner fra stab- og støtteenheter, eksempelvis innenfor fagfeltene lønn, personal, økonomi, IKT osv. En betydelig innblanding fra sentralt hold i kommunen vil utvilsomt forringe de operative ledernes opplevde autonomi, som av flere fremholdes som en av resultatenhetsmodellens definitive fordelaktige sider (Torsteinsen 2006).

En instrumentell innfallsvinkel (Christensen 2009) til fenomenet, med sitt sterke fokus på formelle strukturer og rasjonelle beslutninger, kan være at formelle lover og regler på nasjonalt nivå legger klare føringer for kommunal drift, som igjen legger begrensninger på operative leders selvråderett. Arbeidsmiljølov, Forvaltningslov, Tariffavtaler osv. definerer i stor grad hvordan kommunal forvaltning skal være, herunder hvordan kommunale

oppgaver skal utføres. I store kommuner med mange enheter vil det til enhver tid være en sirkulering av operative ledere, og man har ingen garanti for at samtlige ledere til enhver tid er oppdatert på gjeldende lov- og regelverk. Med bakgrunn i dette kan det argumenteres for at det er nødvendig med stab- og støtteenhetenes intervensjon overfor det operative nivået, for å sikre at samtlige kommunale enheter til enhver tid handler innenfor eksisterende regelverk. Intervensjonen bør imidlertid kun gjøres i den grad det er nødvendig.

Ser man derimot funnet gjennom institusjonelle øyne, kan man trekke veksel på myteperspektivet (Christensen 2009), og dette perspektivets fokus på omgivelsenes betydning for organisasjoners fenomener og særtrekk. En naturlig potensiell konsekvens av resultatenhetsmodellen generelt, og utbredt grad av autonomi og selvråderett på enhetsnivå spesielt, er at det kan oppstå ulike tjenestetilbud innad i kommunen, enhetene imellom (Torsteinsen med flere 2012). Selv om kommuner med flat struktur må være forberedt på slike mulige bieffekter av organiseringen, er det ikke gitt at media og innbyggere ser på en slik «forskjellsbehandling» innad i kommunen med et like forståelsesfullt blikk. Gjennom intervensjon og samhandlende koordinering fra stab- og støtteenhetene, kan man dermed gjennom et myteperspektiv argumentere for at en slik reduksjon i operative lederes autonomi er en nødvendighet for å opprettholde kommunens tillit og anerkjennelse blant omgivelsene.

Til tross for funnet som avdekker at pålegg og instruksjoner fra stab- og støtteenheter av vel så *dikterende* som *rådgivende* karakter faktisk eksisterer, mener imidlertid tonivålederne å inneha en større selvråderett og autonomi innenfor oppgaveløsning på egen enhet enn sine hierarkikolleger, sett i forholdet til sentraladministrasjonen. En slik myndighetsdelegering som her har funnet sted, fra det sentrale rådmannsnivået ned til det operative nivået som faktisk utfører selve tjenesteproduksjonen og «vet hvor skoen trykker» lokalt, fremheves som helt essensiell i resultatenhetsmodeller (Helland 2002). Gjennom denne myndiggjøringen av enhetene er det forventet flere positive følger, eksempelvis økt motivasjon blant de ansatte, økt brukerfokus, en sterkere aktiv deltakelse på enhetsnivå i forhold til å finne gode løsninger på oppgaver og arbeidsprosesser, og ikke minst økt autonomi. Grunntanken er at ved å gi ledere og ansatte frihet til selv å bestemme hvordan gjøremål og arbeidsoppgaver skal utføres, vil dette virke positivt på motivasjon, kreativitet, effektivitet og resultatoppnåelse (Torsteinsen 2012).

En instrumentell forklaringsmodell vil fokusere på at de formelle strukturene og styringsverktøyene i kommunene angir på hvilket nivå i organisasjonen de ulike avgjørelser og myndigheter skal ligge. Strukturene vil være basert på grundige saksforberedelser, der rasjonalitet, eller begrenset rasjonalitet, vil sikre så gode og fornuftige prosesser og vedtak som mulig. I tilfeller med begrenset oversikt over alle variabler, som ofte er virkeligheten i hverdagen, tas altså ofte begrenset rasjonelle beslutninger. I dette ligger det en erkjennelse av at beslutningene nødvendigvis ikke er optimale, men at de vurderes som «gode nok» for å kunne oppnå organisasjonens målsettinger (Christensen 2009). Generelt opplever tonivålederne faktisk økt autonomi i forhold til hierarkiske ledere, og man kan følgelig anta at de (begrensede) rasjonelle beslutningene har vært tilstrekkelig gode nok for å oppnå autonomieresultater for de operative lederne.

Myndighetsdelegeringen kan imidlertid også tolkes institusjonelt, via myteperspektivet. At myndighet delegeres til det operative nivået nær brukerne, er forventet å gi en positiv reaksjon blant innbyggerne, media og samfunnet for øvrig. Ugunstige oppfatninger blant innbyggerne om at vedtak og beslutninger vedrørende deres tjenester og tilbud ene og alene fattes av «byråkratene i rådhuset som knapt nok har satt sin fot utenfor kontorene sine», er uheldige for moderne kommuneorganisasjoner som gjerne ønsker å ha et så positivt omdømme i lokalsamfunnet som mulig. Med bakgrunn i ønsket om å unngå en slik negativ omtale og fokusering i omgivelsene, kan myndighetsdelegeringen også forklares institusjonelt.

5.2 Samarbeid fremfor rivalisering og enhetsegoisme

Rent teoretisk kan man anta at et økt fokus på mange enkeltenheter fremfor på kommunen som en stor og samlet organisasjon kan medføre et konkurranseforhold med en tilhørende vegring for å dele sine suksessoppskrifter med «konkurrerende» enheter innad i kommunen. Hansson og Linds (1998) empiriske funn vedrørende en gryende enhetsegoisme i svenske markedsorienterte kommuner og län på slutten av 90-tallet tyder på det samme, men dette blir imidlertid ikke understøttet og bekreftet i denne empiriske studien av åtte innlandskommuner. Enkelte ledere mener at det finnes slike konkurranseforhold mellom enheter, men dette er kun et fåtall, og dessuten finnes disse

lederne jevnt fordelt i begge strukturmodeller. Et utbredt samarbeid og koordinering mellom enheter og etatsjef i hierarkiske modeller er langt ifra overraskende, og kommentaren fra en barnehageleder innenfor hierarkisk struktur underbygger harmonien: «vi styrerne i barnehagene i X kommune (red.anm. kommune anonymisert) *samarbeider veldig bra, også når det gjelder økonomi. Vi snakker mye sammen, og fordeler midlene vi har til det beste for alle barnehagene*». Mer overraskende er det derimot at den samme harmonien og det gode samarbeidsklimaet ser ut til å eksistere like godt også i den langt mer oppsplittede resultatenhetsmodellen. En tonivåleders utsagn underbygger dette inntrykket: «*Budsjettmessig overskudd får vi i utgangspunktet beholde, men det forutsetter at balansen som helhet er OK. Jeg synes det er OK å ta fra mitt eventuelle budsjettmessige overskudd for å dekke underskudd i andre enheter. Vi er alle på samme laget og må bidra for hverandre til det beste for innbyggerne*».

Mangelen på forskjeller mellom modellene på dette området er overraskende både i forhold til teoretisk bakgrunn og tidligere empiriske funn, som nevnt ovenfor. En instrumentell fortolkning av fenomenet kan være at resultatenhetsmodellen *i seg selv* ikke legger opp til noe konkurranseforhold enhetene imellom. Samarbeid og integrasjon mellom enheter sees på som positivt og fruktbart også i resultatenhetsmodellen, og selv om modellen ønsker å gjøre ledene mer «herrer i egne hus», ønsker den ikke å isolere lederne på «hver sine tuer» der alle må finne opp kruttet selv. Det er imidlertid de mulige *følgene* og *ringvirkningene* av modellen, der selvstendige operative enheter resultatvurderes hver for seg og sammenlignes opp imot hverandre, som kan skape grobunn for ledes egeninteresse for ikke å dele suksessoppskrifter med sine kolleger på andre enheter. Gjennom et instrumentelt syn kan det dermed argumenteres for at disse uønskede *mulige* ringvirkningene av modellen ikke har blitt implementert sammen med strukturmodellen for øvrig.

Ser man derimot på funnet av manglende ulikheter modellene imellom vedrørende forholdet til andre operative enheter i et institusjonelt perspektiv, kan både kultur- og myteperspektivet trekkes inn. Innenfor kulturperspektivet, med sitt fokus på at organisasjonskulturen i organisasjonen overlever reformer og omorganiseringer, kan det hevdes at siden tonivåkommunene for 15 år siden faktisk var hierarkiske kommuner, henger organisasjonskulturen og sti-avhengigheten igjen fra tidligere organisering. Selv om den strukturelle organisering av resultatenheter kan føre til et tydeligere skille og lengre

avstand mellom enhetene, er lederne fra tidligere modeller vant til å samarbeide tett og godt, og har fortsatt med dette selv ved innføring av ny organiseringsform.

Videre innenfor det institusjonelle perspektiv kan man altså også nyttiggjøre seg av myteperspektivet i denne sammenhengen. En kommunes omgivelser vil ikke finne det formålstjenlig og rasjonelt dersom kommunale enheter ikke var villig til å dele sine suksessoppskrifter med sine beslektede enheter. Innbyggere, media og andre aktører ønsker en best mulig utnyttelse av fellesskapets midler. Dersom en velfungerende enhet ønsker å opprettholde sitt «konkurransefortrinn» i forhold til mindre suksessfulle enheter ved å holde gode løsninger skjult internt, er dette uforenelig med eksterne aktørers forventninger om best mulig ressursutnyttelse. Gjennom et institusjonelt myteperspektiv kan dermed den manglende ulikheten mellom modellene skyldes *omgivelsenes* krav og forventninger.

5.3 Ansettelsessaker

Funnene i undersøkelsen avdekker at ledere i flate strukturer har en vesentlig høyere grad av autonomi innenfor ansettelsessaker enn sine kolleger i hierarkiske modeller. Funnet harmonerer godt med teoretiske forutsetninger om at enhetslederne i flate strukturer er delegert og tilført store og vide fullmakter innenfor alle områder av sin drift (Hansson og Lind 1998, Helland 2002, Torsteinsen 2012), og dermed bør oppleve en høyere grad av autonomi også innenfor dette området. Siden et empirisk fenomen her viser seg å stemme overens med teoretiske forventninger, er et instrumentelt perspektiv best egnet som forklaringsmodell, da det kan argumenteres med at økt autonomi på dette området er et resultat av bevisste og rasjonelle strukturelle grep og myndighetsdelegeringer, gjort av kommunens toppledelse. På den andre siden er det også mulig å tenke seg en institusjonell forklaring på fenomenet, gjennom bruk av myteperspektivet. Det er nærliggende å anta at omgivelsene *rundt* organisasjonen vil oppfatte det som naturlig at hvem som ansettes på en operativ enhet, avgjøres av den operative enhets leder (selvsagt i tråd med gjeldende releverk, krav til kvalifiserte søkere, og i samråd med tillitsvalgte). På bakgrunn av hva *omgivelsene* oppfatter som mest riktig og legitimt, har kommunene gjennom et institusjonelt perspektiv delegert den nødvendige makt og myndighet, og dermed også autonomi og handlingsrom, til de operative lederne.

I forlengelsen av å se dette funnet i lys av det institusjonelle resonnementet og myteperspektivet, er altså funnene i forhold til autonomi i flate strukturer ikke

overraskende, snarere langt på vei teoretisk forventet. Det som derimot er mer overraskende her er mangelen på autonomi i ansettelsessaker i tradisjonelle *hierarkiske* strukturer. Intensjonene bak autonomi er at enhetslederne selv er best egnet til å ta beslutninger på visse områder (Ladegård og Vabo 2010). Dataene fra undersøkelsen viser at dette i referansekommunene i beskjeden grad gjelder for ansettelsessaker. Med tanke på at ansettelsessaker er et viktig virkemiddel for en leders autonomi (Schaug 2010), framstår det som et lite paradoks at *enhetslederen* ikke er den som tar disse avgjørelsene. Det er enhetslederen som vet hvilken kompetanse og hvilke personlige egenskaper enheten trenger både faglig og sosialt, mens representanten fra *sentraladministrasjonen* mest sannsynlig ikke kommer til å ha mer med den nytilsatte å gjøre etter endt jobbintervju. Undringen forsterkes ytterligere av en kommentar en operativ leder i en tradisjonell hierarkisk kommune har hevdet i spørreskjemaets spørsmål 22, et åpent spørsmål; «*Det er skolesjefen som tilsetter. Rektorene har liten eller ingen påvirkning på hovedtilsetting*». Jamfør overstående argumentasjon virker ikke dette gjennom et institusjonelt myteperspektiv å være i samsvar med forventningene, da avgjørelsen i ansettelsessaker fattes på andre nivåer i organisasjonen enn der myndigheten strengt talt burde ligge.

Tolkes fenomenet derimot i lys av et instrumentelt perspektiv, må man anta at kommuneledelsen i hierarkiske modeller mener at organisasjonen som helhet er best tjent med at representanter fra sentraladministrasjonen foretar tilsettingen ute i de operative enhetene, på bekostning av enhetslederne. Dette må i så fall langt på vei kunne tolkes som et klart mistillitsforhold fra kommunens toppledelse til enhetslederne, dersom enhetslederne ikke ansees verdige eller kvalifiserte til å inneha ansettelsesmyndigheten innenfor egen enhets ansvarsområde.

5.4 Lønnsfastsettelse

Rent teoretisk skulle man anta at også autonomi innenfor lønnsfastsettelsesområdet var større i tonivåkommuner enn i hierarkiet, men funnene i undersøkelsen har vist at dette ikke er tilfellet, kun marginale forskjeller mellom kommunegruppene kom til syne gjennom respondentenes tilbakemeldinger. Den kanskje mest opplagte forklaringsmodellen på denne manglende forskjellen mellom strukturmodellene kan sees gjennom instrumentelle øyne, som en følge av formelle lover og regler. Dette bekreftes også av en tonivåleders åpne kommentar på skjemaets åpne spørsmål 22: «*Lønn følger tariffavtaler*».

Jeg har ikke noe med det å gjøre». Lønnsområdet innenfor kommunal sektor er regulert av fremforhandlede tariffavtaler inngått av arbeidstakerorganisasjonene og Kommunenes Sentralforbund. Her fremgår hva ulike yrkesgrupper *minimum* skal tjene, avhengig av grad av kompetanse og relevant erfaring (ansiennitet). Dette er altså minstelønnsrammer, og hver enkelt kommune står fritt til å lønne sine arbeidstakere bedre enn hva tariffavtalen skisserer. Innenfor en økonomisk presset kommunesektor er det imidlertid naturlig å anta at de fleste kommuner vil følge minstelønssatsene tilnærmet slavisk, for på denne måten å holde lønnskostnadene så lave som mulig. Kommunene kan også se det som rasjonelt ikke å bidra til noen «lønnskrig», slik man enkelt ganger kan se i privat sektor. Kommunene er avhengige av tilgang på enkelt yrkesgrupper, som lærere og sykepleiere, og dersom *en* kommune begynner å lønne sine sykepleiere vesentlig høyere enn nabokommunene, vil naboene kunne oppleve mangel på arbeidskraft, siden alle sykepleierne ønsker å jobbe der lønnsbetingelsene er best. Tilsvaret fra nabokommunene vil kunne være å sette opp lønnen tilsvarende, eventuelt ytterligere, og en slik «lønnskrig» kommunene imellom vil kunne presse lønnskostnadene i kommunene opp, og medføre en irrasjonell samlet svekkelse av kommuneøkonomien i berørte kommuner.

Her er det med andre ord ikke nødvendigvis strukturmodellene i seg selv som er styrende for de operative ledernes autonomi, det er et regelverk begge grupper er budet opp av som legger de største begrensningene på selvråderetten. En annen faktor men ikke kan knytte til modelltypene, men som heller ikke skal undervurderes i denne sammenhengen, er de tillitsvalgte betydning for lønnsfastsettelse. Mange tillitsvalgtorganisasjoner kjemper for at alle med likt arbeid skal ha lik lønn, og selv om de i en intervjusituasjon og tilsettingssak representerer den intervjuede eller nytilsatte, representerer de også sine medlemmer som allerede jobber i organisasjonen. De ønsker dermed nødvendigvis ikke at en attraktiv søker for arbeidsgiver skal få stillingen, dersom vedkommende krever en høyere lønn enn det tariff skulle tilsi, da dette vil medføre at deres øvrige medlemmer med samme ansiennitet blir liggende lavere lønnplassert enn den nytilsatte. Denne mulige forklaringen understøttes av kommentaren fra en tonivåleder på det åpne spørsmålet 22 i skjemaet: «*Da tillitsvalgte er sterkt inne i alle tilsettinger, legger dette en begrensning i forhold til fleksible løsninger iht. lønn mm*».

Ser man derimot funnet av manglende forskjeller innenfor lønnsautonomi gruppene imellom i et institusjonelt lys, er nok kulturperspektivet mest nærliggende å benytte. Her

kan det argumenteres med den mer uformelle organisasjonskulturen og sti-avhengigheten som forklaringsmodeller. Disse trekkene er både vanskelige og tidkrevende å endre bevisst gjennom reformer, og selv om omorganiseringer gjennomføres, vil den tidligere organisasjonskulturen gjerne «henge igjen i veggene» i organisasjonen. Med bakgrunn i dette kan det faktum at autonomien ikke er noe større i tonivåkommuner enn i tradisjonelle hierarkiske modeller dermed forklares med at selv om organisasjonsstrukturen og myndighetsplasseringen i kommunen faktisk tillater en større selvråderett i tonivåkommuner, henger fremdeles den «gamle» organisasjonskulturen og sti-avhengigheten igjen i lederens sinn. På denne måten kan det tenkes at institusjonelle trekk ved organisasjonen gjør at lederne i tonivåmodeller ikke benytter seg fullt ut av den autonomien som faktisk ligger der tilgjengelig.

5.5 Budsjett- og økonomiautonomi

Den teoretisk forventede økonomiske friheten, og graden av økt økonomisk autonomi i tonivåmodellene i forhold til i hierarkiet, er selvsagt begrenset ned til tildelt økonomiramme for egen enhet. Dette følger også naturlig av prosjektets definisjon av en resultatenhet, som sier at enheten driftes med stor operativ frihet «..innen hovedsakelig eksternt fastsatte økonomiske rammer» (Torsteinsen 2006: 11) Mange norske kommuner har økonomiske utfordringer i varierende grad, og kun kommuner med ekstraordinære inntekter de færreste kommuner har, eksempelvis kraftkommuner med store inntekter innenfor kraft- og energisektoren, vil oppleve kommunebudsjettet som romslig og bekymringsløst. De fleste norske kommuner opplever en ressursknapphet, og hver enkelt resultatenhetsleder kunne nok tenke seg en større «andel av kaka» når midlene i kommunen skal fordeles mellom de ulike virksomhetsområdene og enhetene. Kommunens totale økonomiramme fordelt på hver enkelt resultatenhet blir altså fordelt og vedtatt på rådmanns- og politikernivå, mens det kun er denne tildelte rammen hver enkelt resultatenhetsleder teoretisk sett har stor råderett over, og frihet til å disponere selv. Dette gjelder høyst sannsynlig innenfor begge organisasjonsmodellene, og underbygges av to kommentarer på det åpne spørsmålet 38. En tonivåleder uttaler: «*Enheten får en ramme, og setter opp budsjettet ut fra dette. Rammen er imidlertid så liten at etter lønnskostnader er det lite eller ingen handlefrihet*». En leder innen en hierarkisk kommune uttrykker tilnærmet det samme, gjennom ytringen «*Budsjettet blir fastsatt av andre enn enheten*.

Budsjettet er i utgangspunktet så stramt at det ikke finnes noe rom for egenstyring utover pålagte kostnader».

Selv om ledere innenfor begge modellene gjerne skulle hatt mer ressurser til rådighet, viser allikevel funnene i undersøkelsen at tonivålederne opplever en høyere autonomi på økonomiområdet enn referansegruppen. Eksempelvis settes budsjetter i langt større grad opp av enhetene selv i tonivåmodeller, og svarene viser også at økonomioppfølging i flate strukturer i stor grad utføres i enhetene selv, mens disse oppgavene i større grad tilligger sentraladministrasjonen i hierarkiet. En institusjonell forklaringsmodell virker ikke her særlig opplagt, men innenfor et instrumentelt syn kan dette forklares med at arbeidsfordelingen i de to ulike modellene er forskjellige. Arbeidsfordelingen og myndighetsplasseringen i organisasjonene defineres av formelle vedtak og dokumenter i kommunen, som organisasjonskartet, og her tilligger de ulike ansvarsområder og oppgaver på rett sted og nivå i organisasjonen. Organisasjonskartet, og dermed også oppgavefordeling og ansvars plassering, er definert etter rasjonelle og godt forberedte prosesser, der kommunene har vedtatt de løsninger de mener er til det beste for organisasjonen og sine innbyggere. Det faktum at organisasjonskartene ikke er like, og at det følgelig ikke eksiterer *en* felles oppfatning av den beste organisasjonsmodellen, kan forklares med lokale forhold og tilpasninger. Vedtakene om begge modelltyper kan dermed være rasjonelle og godt begrunnede i hver sine kommuner, selv om resultatet ikke er samme strukturmodell, dersom elementære og grunnleggende forhold og forutsetninger de to kommunene imellom ikke er sammenfallende. Dermed kan *en* modell være den korrekte i *en* kommune, mens en annen modell kan være den beste løsningen i en annen kommune.

Det som derimot *kan* forklares institusjonelt innenfor økonomiområdet, er tonivåledernes økte opplevelse av å dra med seg mer- eller mindreforbruk fra ett regnskapsår til et annet, sett i forhold til hierarkilederne. Intensjonen med dette systemet er at dette skal øke resultatenhetsledernes fokus på økonomistyring, og ikke minst virke stimulerende og motiverende for kostandseffektiv drift (Helland 2002, Torsteinsen 2005).

Resultatenhetsmodellen bærer bud om bedret kommuneøkonomi, noe blant annet dette systemet skal bidra til. Kommunens sentraladministrasjon kan i denne modellen i utgangspunktet ikke frata en enhet sitt overskudd for å dekke inn en annen enhets underskudd. Tanken bak er at man skal «belønnes» for å overholde sine budsjetter gjennom å få beholde overskudd, fremfor og «straffes» ved å bli fratatt et eventuelt

overskudd for å dekke underskudd andre steder i kommunen. Slike justerende grep kunne de koordinerende etatsjefene i langt større grad gjøre i den hierarkiske modellen, der helhetstenkningen innen etaten hva økonomi angår er langt sterkere enn resultatmodellens tydelige fokus på enkeltenheters budsjetter (Helland, 2002). Analyserer man dette funnet med institusjonelle øyne, er det myteperspektivet det er mest naturlig å dra veksel på. Systemet kan umiddelbart fremstå fornuftig og formålstjenlig overfor en kommunes omgivelser, og dette har i seg selv en positiv verdi i institusjonell forstand. Med dette systemet vil det ikke lenger være nødvendig for en leder «å bruke opp» budsjettet mot slutten av budsjettperioden, av frykt for å få tildelt mindre ressurser neste år, slik som offentlig virksomhet har blitt beskyldt for å tenke. Her kan man imidlertid ubekymret drive rasjonelt og edruelig hele budsjettåret, i den visshet at man ikke vil miste de ressursene man har anstrengt seg for å spare opp gjennom året. Dette vil med et institusjonelt blikk bli godt mottatt blant organisasjonens omgivelser, og styrke kommunens posisjon og omdømme blant eksterne aktører.

Funnet kan selvsagt også forklares instrumentelt, gjennom at dette er teoretisk forventede strukturfenomener som faktisk viser seg å medføre riktighet også empirisk (Christensen 2009).

5.6 Funn utenfor den metodiske undersøkelsen

Allerede før spørreskjemaet ble sendt til respondentene, faktisk så tidlig i prosessen som ved utvelgelse av kommuner, dukket det opp et interessant «funn», selv om dette ikke hadde noe med selve den metodiske undersøkelsen å gjøre. Øyer kommune skriver på sine nettsider at de er en tonivåkommune, og har hatt kun to administrative ledernivåer helt siden 1996. Samme side nevner samtidig flere forventede positive effekter ved tonivåmodellen, som frihet for operative ledere, plassering av makt og myndighet nær brukerne, myndiggjøring av ledere og ansatte, samt skape grobunn for et inspirerende arbeidsmiljø. Disse trekkene er også beskrevet i oppgavens teorifundament. Da er det interessant å oppdage empirisk (dog utenfor den metodiske forskningsdelen av oppgaven) at Øyer kommune *ikke* er en rendyrket tonivåmodell, men at de «i beste fall» kan kalle seg en hybrid, med trekk av tonivåorganisering kun i *deler* av organisasjonen. Dette hevdes på bakgrunn av nåværende organisasjonskart i Øyer kommune, der kun barnehage- og skolesektoren ser ut til å være bygget opp med flat struktur, mens sektorene helse og familie, pleie og omsorg, kultur og idrett, samt tekniske tjenester alle ser ut til å ha en

«toppleder» i hver sektor. Underordnet disse «topplederne» innenfor hvor sektor, som for øvrig minner mistenkelig mye om etatsledere i tradisjonelle hierarkiske strukturer, finnes det igjen nye ledere. Eksempelvis ser de to lederne for henholdsvis Hjemmetjenester og Tretten sykehjem ut til å være direkte underordnet pleie og omsorgssjefen, som igjen er underordnet rådmannen. Som tidligere nevnt er også denne mistanken om gjeldende organisering bekreftet av min sentrale kontaktperson i Øyer kommune. Spørsmålet som er naturlig å stille seg er da hvorfor Øyer kommune overfor omgivelsene gir uttrykk for å være en tonivåkommune, uten faktisk å være det. En mulig forklaringsmodell kan være at kommunen mangler oversikt over hva de har liggende av informasjon på sine nettsider, eller at informasjonen er uteglemt fra oppdatering ved en eventuell organisasjonsendring. Ser man derimot dette i lys av Christensens (2009) perspektiver, omtalt i teorikapittelet, kan det institusjonelle myteperspektivet benyttes som forklaringsmodell. Begrepene byråkrati og hierarki er forbundet med en rekke lite heldige oppfatninger blant allmenheten, og «tungrodd, stivbeint, omstendelig og ineffektiv» er neppe superlativer Øyer kommune ønsker knyttet til, og forbundet med, egen organisasjon. For å opprettholde et godt rykte og omdømme i kommunens omgivelser, har man dermed valgt å beholde den positivt klingende beskrivelsen av organisasjonsstrukturen, selv om denne ikke lenger viser seg å stemme overens med virkeligheten.

Kapittel 6. Konklusjon

Avslutningsvis i besvarelsen vil jeg her trekke frem de viktigste momentene i oppgaven, samt konkludere og svare på forskningsprosjektets hypoteser og problemstilling. Det vil også bli gjort et ydmykt forsøk på å anslå hvorvidt implikasjonene av undersøkelsen har betydning og relevans for fagfeltet for øvrig, i tillegg til å komme inn på mulige nye fremtidige forskningsprosjekter innenfor samme tematikk og fagområde.

6.1 Forskningshypoteser og problemstilling

Forskningsprosjektet har hatt fire hypoteser, som i sum skal bidra til å besvare prosjektets problemstilling. Hypotese nummer 1 hevder at «enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *lønns- og personalområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer». Funnene i prosjektet gjør det imidlertid umulig både å bekrefte og avkrefte denne hypotesen full og helt, slik hypotesen er formulert. Hypotesen

er nemlig formulert på en slik måte at lønns- og personalfaglige elementer inngår i samme forskningshypotese, da fagdisiplinene og avdelingene lønn og personal ofte er nært knyttet sammen i kommunale organisasjoner. Funnene i forhold til operative lederes grad av autonomi innenfor de to ulike fagdisiplinene er imidlertid ikke sammenfallende, noe som gjør at man verken kan understøtte eller forkaste hypotesen 100 %.

Ser man kun på svarene fra spørreundersøkelsens *lønnstematiske* spørsmål og påstander, kan man konkludere med at det kan synes som tonivåledere i flate strukturer *ikke* har noen større grad av autonomi på dette området enn ledere i hierarkiet. Begge ledergrupper svarer relativt samsvarende, og gir et klart uttrykk for at autonomi og handlefrihet innenfor lønnsområdet er noe de ikke opplever å ha i noen av modellene. Med andre ord er neppe modelltypen styrende for autonomigraden innen lønnsområdet, og mye tyder på at andre faktorer enn organisasjonsstruktur utgjør forklaringen på mangelen på autonomi her. Med enkelte unntak for stillingskategorier med krav om langvarige studieløp (rådgivere, leger, jordmødre, ingeniører osv.), er de tunge kommunale yrkesgruppene (lærere, sykepleiere, hjelpepleiere, fagarbeidere osv.) lønnsnivå sterkt lovregulert. Annethvert år er det hovedoppgjør i kommunal sektor, og da fremforhandler Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene det lønnsnivået som skal være gjeldende for forhandlingsområdet de neste to årene. Tariffavtalen gjelder riktignok kun minstelønnsbestemmelser, men funnene i undersøkelsen viser at de operative kommunelederne i begge modelltyper har en lav grad av autonomi til å lønne sine ansatte utover gjeldene tariff, for enten å beholde eller tiltrekke seg nøkkelpersonell. Dette bekreftes også av flere ledere gjennom oppgavens åpne spørsmål, der lederne kan skrive fritt med egne ord hvordan de opplever ulike fenomener. Et sitat fra spørsmål 12 tas med her, for å beskrive autonomisituasjonen: «*Lønn følger tariffavtaler, jeg har ikke noe med det å gjøre...*».

Tar man derimot for seg svarene på de *personalfaglige* spørsmålene, kommer ulikhetene mellom de to modelltypene klart mer til syne i enkelte av variablene, der tonivåledere virker å inneha en vesentlig høyere grad av opplevd autonomi enn sine hierarkikolleger. Dette gjelder dog ikke alle personalrelaterte variabler, der eksempelvis adgangen til å opprette og nedlegge stillinger innenfor egen enhet, viser kun mindre forskjeller modellene imellom, til tross for at tonivålederne synes å oppleve en marginalt større autonomi på området. Begge grupper sier seg imidlertid uenige i at de kan gjøre denne type grep selv

innenfor eget ansvarsområde. Ser man derimot på feltet rekruttering og ansettelse, viser undersøkelsens resultater markante forskjeller mellom strukturmodellene. Lederne i flate strukturer svarer at det er de selv på enheten som i all vesentlighet både intervjuer og ansetter nye medarbeidere i sin enhet, mens lederne i hierarkiske modeller ikke opplever på langt nær samme grad av autonomi på området. Her deltar ofte en representant fra sentraladministrasjonen i intervjuprosessen av potensielle nytilsatte, og også i selve avgjørelsen om hvem som skal tilsettes synes representanten fra sentraladministrasjonen å spille en sentral rolle. De kvantitative datafunnene underbygges også av en skoleleder i en hierarkisk modell, som på et åpent spørsmål i undersøkelsen (spørsmål 12) formulerer følgende påstand med egne ord: «*Det er skolesjefen som tilsetter. Rektorene har liten eller ingen påvirkning på hovedtilsetting*». Forutsatt at operativ enhetsleder, herunder rektorer, kjenner interne forhold i egen enhet best (les bedre enn representant fra sentraladministrasjonen), og vet best hvilken personlighet og kompetanse enheten trenger i form av en nytilsatt, er dette funnet av fravær av autonomi på ansettelsesområdet i hierarkiske modeller både overraskende og bemerkelsesverdig. Det er en naturlig antakelse at den operative leder som til daglig skal omgås og samarbeide med den nytilsatte på enheten burde ha siste ord i en ansettelsessak, fremfor en representant fra sentraladministrasjonen, som etter alt å dømme vil få minimalt med den nytilsatte å gjøre etter endt tilsettingsprosess.

Med bakgrunn i dette kan hypotese nummer 1 bekreftes, nemlig at enhetsledere innenfor flate strukturer *faktisk innehar* en høyere grad av opplevd autonomi innenfor lønns- og personalområdet enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer. Verdt å merke seg er det dog at lønnsområdet overhode ikke bidrar til denne opplevde forskjellen strukturmodellene imellom, det er ene og alene personalområdet som besørger forskjellene.

Også innenfor økonomi- og budsjettområdet er ikke alle variablene entydige, og svarene vanskeliggjør dermed også her muligheten til å konkludere hypotese 2 helt klart og tydelig. Hypotesen hevder at «enhetsledere innenfor flate strukturer har en høyere grad av opplevd autonomi innenfor *økonomi- og budsjettområdet* enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer». Et moment som lederne i begge modelltyper her synes å være enige om går på generell kommuneøkonomi og manglende ressurser i forhold til pålagte arbeidsoppgaver. Dette medfører trange tildelte budsjetter, som igjen oppleves som en bakgrunn for deres felles manglende autonomi og selvråderett innenfor begge strukturmodeller. En tonivåleder

sier med egne ord at *«enheten får en ramme, og setter opp budsjettet ut fra dette. Rammen er imidlertid så liten at etter lønnskostnader er det lite eller ingen handlefrihet»*. En leder innen en hierarkisk kommune uttrykker tilnærmet nøyaktig det samme, gjennom ytringen *«budsjettet blir fastsatt av andre enn enheten. Budsjettet er i utgangspunktet så stramt at det ikke finnes noe rom for egenstyring utover pålagte kostnader»*.

I de to sitatene ovenfor kan man imidlertid se en autonomiforskjell mellom modellene, som også gjenspeiler seg i de rent kvantitative tallene. Tonivåenhetene setter nemlig opp sine egne budsjetter, og forestår den løpende budsjettoppfølgingen gjennom året, i langt større grad enn i hierarkienhetene, mens det samme budsjettarbeidet i hierarkiet i langt større grad forgår i sentraladministrasjonen på rådhuset. I dette ligger det en klar autonomifordel i flate strukturer i forhold til hierarkiet, da man ved å sette opp eget budsjett har en helt annen anledning til å prioritere det man ønsker enn om andre eksterne fastsetter budsjettet.

Et annet autonomifunn blant svarene fra de operative lederne som viser forskjeller mellom modellene, er følgende for eventuelle budsjettmessige mer- og mindreforbruk.

Tonivålederne hevder i større grad enn sine hierarkikolleger «å dra med seg» både over- og underskudd fra ett år til en annet, og på denne måten bli ansvarliggjort for sin drift på en langt tydeligere måte enn dersom årets økonomiske drift ikke vil få noen konsekvenser for den enkelte enhet etter endt budsjettår. Dette styrker autonomien i forhold til å kunne tenke og planlegge langsiktig, også utover gjeldende budsjettår.

I forlengelsen av dette resonnementet, samt at enheter blir sammenlignet opp imot hverandre for å kartlegge grad av måloppnåelse, kunne man videre forvente en enhetsegoisme (Hansson og Lind 1998) og et konkurranseforhold mellom enheter, der enhetene ville vegre seg for å dele suksessoppskrifter med sine «konkurrenter», og på denne måten miste sitt «konkurransefortrinn» i forhold til andre enheter. Undersøkelsen vise imidlertid ingen slike rivaliserende forhold innad i kommunene, ei heller i tonivåkommuner, snarere virker det til å råde en god samarbeidskultur innenfor begge kommunetyper. Dette bekreftes av en tonivåleder som beskriver følgende rundt dette: *«budsjettmessig overskudd får vi i utgangspunktet beholde, men det forutsetter at balansen som helhet er OK. Jeg synes det er OK å ta fra mitt eventuelle budsjettmessige overskudd for å dekke underskudd i andre enheter. Vi er alle på samme laget og må bidra for hverandre til det beste for innbyggerne»*.

På grunnlag av dette kan også *denne* forskningshypotesen bekreftes, nemlig at enhetsledere innenfor flate strukturer *faktisk innehar* en høyere grad av opplevd autonomi innenfor økonomi- og budsjettområdet enn ledere på samme nivå i hierarkiske strukturer. Funn av at budsjetter i flate strukturer i langt større grad settes opp av enhetene selv, samt at over- og underskudd i større grad «dras med» fra budsjettår til budsjettår enn tilfellet er i hierarkiet, og dermed øker anledningen til å utøve autonomi ved å kunne planlegge langsiktig, er tunge argumenter for å bekrefte hypotesen.

Den teoretisk sterke forventingen om utbredt operativ frihet på alle områder i flate strukturer var bakgrunnen for forskningshypotese 3. Jamfør denne teoriforventingen var det naturlig å anta at «IKT-systemer, instruksjoner og rutiner i kommuner med flat struktur, gir mer rom for individuell og tilpasset oppgaveløsning på enhetsnivå, sett i forhold til hierarkiske strukturer». De empiriske funnene i undersøkelsen viser seg imidlertid ikke å underbygge denne påstanden. Respondentenes tilbakemeldinger på påstandene innenfor dette området viser kun minimale forskjeller strukturmodellene imellom, der svarfordelingen er tilnærmet sammenfallende blant lederne i henholdsvis flat og hierarkisk struktur. Systemene er med andre ord ikke noe bedre tilrettelagt for individuell og tilpasset bruk i de flate strukturene enn i referansekommunene, og det kan dermed konkluderes med at hypotese 3 forkastes, da IKT-systemer, instruksjoner og rutiner i kommuner med flat struktur, *ikke* gir mer rom for individuell og tilpasset oppgaveløsning på enhetsnivå, sett i forhold til hierarkiske strukturer.

Den siste forskningshypotesen om et like godt og utstrakt samarbeidsklima i begge modeller, både i forhold til de operative enhetene seg imellom og mellom enhetene og sentraladministrasjonen, ble utledet som en konsekvens av at tonivålederne ikke har en like stor sentral fagstab å søke støtte og veiledning hos som hierarkiske ledere, og dermed sannsynligvis er minst like avhengige av dialog og samarbeid med andre enhetsledere og sentraladministrasjonen. Dette til tross for at enhetslederne i flate modeller rent strukturelt er organisert med et tydeligere skille mellom seg enn i hierarkiet. Svarfordelingen i undersøkelsen støtter opp under påstanden, da funnene viser at begge grupper i tilnærmet samme grad mener å inneha et jevnt over godt samarbeidsforhold med andre enheter og sentraladministrasjonen. Begge grupper mener også at de møter sine lederkolleger tilstrekkelig ofte. Samarbeidet og dialogen med sentraladministrasjonen opplever også begge grupper jevnt over som god og fruktbar, selv om begge ledergrupper også virker

samstemte i at de i liten grad innlemmes og tas med i beslutningsprosesser sentralt i kommunen. En kommentar fra en tonivåleder omhandler tematikk fra både hypotese tre (rutiner og instruksjer) og fire (forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen), der vedkommende hevder følgende ytring, som vitner om en lang vei for enhetene å gå for å bli hørt på sentralt hold: *«kommunens rutiner og retningslinjer forhindrer ikke kreativitet og nytenkning, bare en «orker» å stå på over tid for å komme frem med innspill. Det tar bare mye tid og energi»*. Interessant, og noe overraskende, er også funnet av at over halvparten av tonivålederne er helt eller delvis enige i at de føler seg tvunget til å følge instruksjer og pålegg gitt av stab- og støtteenheter, til tross for at disse sentralt plasserte støtteenheterne etter resultatenhetsmodellens prinsipper kun skal ha rådgivende myndighet over de operative enhetene (Helland 2002). Like fullt kan hypotese fire også bekreftes; operative enhetsledere innenfor flate strukturer *innehar faktisk* et like godt og nært samarbeid med sine virksomhetskolleger og sentraladministrasjonen, sammenlignet med operative ledere i hierarkiske strukturer.

Etter å ha besvart prosjektets fire forskningshypoteser, kan nå også oppgavens problemstilling, *«i hvilken grad opplever resultatenhetsledere i flate kommunestrukturer autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde, sett i forhold til sine lederkolleger på samme nivå i hierarkiske strukturer?»*, besvares og konkluderes. Jamfør empiriske funn i den komparative metodiske spørreskjemaundersøkelsen, er det ingen tvil om at de operative lederne i de fire flate forskningskommunene opplever en større grad av autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde i forhold til sine lederkolleger i de fire referansekommunene. Gradsaspektet er imidlertid noe mer komplisert å konkludere, da ikke alle variabler og alle fagdisipliner viser de samme resultatene. Eksempelvis innenfor lønnsområdet eksisterer det ingen signifikant større grad av autonomi i flate strukturer enn i hierarkiet, og heller ikke IKT-systemene, rutineene og instruksene i flate modeller virker å legge mer til rette for tilpassede behov og individuelle ønsker i forhold til oppgaveløsning, sammenlignet med referansekommunene. Når dette er sagt, finnes det heller ingen variabler eller fagdisipliner der de hierarkiske lederne virker å inneha en større grad av autonomi enn lederne i flate modeller. Flytter man derimot fokuset over på personalområdet generelt, og rekrutterings- og ansettelsessaker spesielt, hevder tonivålederne å ha en betydelig høyere grad av autonomi enn hierarkilederne. Samme betydelige autonomifortrinn i favør tonivålederne finner man også innenfor økonomi- og budsjettområdet. På bakgrunn av disse empiriske funnene, der det fremkommer ulikheter

mellom strukturtypene som må påregnes som både betydelige og fraværende, blir gradsbeskrivelsen «i betydelig større grad» av autonomi for sterk og bastant, mens graderingen «i noe grad» blir for mild. Konklusjonen på forskningsprosjektets problemstilling blir dermed at *resultatenhetsledere i flate kommunestrukturer opplever en vesentlig større grad av autonomi innenfor egen enhet og ansvarsområde, sett i forhold til sine lederkolleger på samme nivå i hierarkiske strukturer.*

6.2 Implikasjoner innenfor fagfeltet og generalisering

Som student, i tillegg på deltid, skal man være forsiktig med å anslå de helt store implikasjonene en masterundersøkelse har innenfor et fagfelt med et fra før etablert fagmiljø med tilhørende stor kompetanse. Denne tilnærmingen til implikasjoner gjøres derfor med største ydmykhet overfor fagmiljøet. Like fullt hevder sentrale personer i forskningsmiljøet at synonymene resultatenhetsmodell, tonivåmodell og flat struktur er et fagområde det er forsket overraskende lite på, tatt i betraktning strukturmodellens store utbredelse i kommune-Norge (Torsteinsen 2006). Dermed skulle man tro at en så vidt omfattende spørreundersøkelse, med 108 stilte spørsmål og påstander, besvart av 202 kommunale operative ledere i åtte kommuner, fire tonivåkommuner og fire tradisjonelle hierarkiske kommuner, burde være av en viss interesse og relevans også for fagmiljøet. Undersøkelsens resultater bør også opplagt være både interessante og relevante for norske kommuner som i løpet av den nærmeste fremtid vurderer å endre sin strukturelle oppbygning, og kanskje særlig dersom det vurderes å redusere antallet ledernivåer i kommunen, blant annet for å styrke det operative ledernivåets posisjon i organisasjonen.

Generalisering av funn utover de åtte forskningskommunene er også en øvelse man skal gjøre med ydmykhet og forsiktighet. Samtlige kommuner i forskningsprosjektet befinner seg i det sentrale innlandsområdet, geografisk plassert i Mjøsas umiddelbare nærhet. Til tross for at undersøkelsen inneholder både små og store kommuner, samt både by- og landkommuner, gjør den sterke geografiske samlingen av forskningskommuner at man skal være forsiktig med å fastslå at man vil finne igjen de samme fenomenene som undersøkelsen har avdekket også ellers i landet. Lokale forhold i Innlandet kan virke inn på respondentenes svar, samtidig som lokale forhold andre steder i landet ikke er fanget opp i denne undersøkelsen. Når dette er sagt er det imidlertid naturlig å anta at et så vidt stort antall respondenter sannsynligvis gir et relativt representativt bilde av en større populasjon,

og Innlandet spesielt og Østlandet generelt bør funnene kunne generaliseres til, mens man altså skal være med varsom i forhold til generalisering til resten av landet for øvrig.

6.3 Forslag til videre forskning

Avslutningsvis i besvarelsen vil jeg her helt kort nevne et forslag til mulig videre forskning innenfor tilsvarende tematikk og fagfelt som denne besvarelsen omhandler. De senere årene har man sett at flere kommuner som var tidlig ute med å omorganisere, fra en hierarkisk modell til en resultatenhetsmodell med flatere struktur, nå har valgt å gå tilbake til en mer hierarkisk struktur (Torsteinsen med flere 2012). Røvik (2007) snakker også om begrepet rehierarkisering som en klar og tung ide- og reformstrømning på 2000-tallet, der man ønsker å gjeninnføre hierarkiske styringsprinsipper i kommuner ved å gjeninnføre tydelige strukturelle formelle styringssystemer. I flate organisasjoner har man også sett tegn som går i retning av (re)hierarkisering. Røvik (2007) fremhever viktigheten av prinsippet om bredt kontrollspenn i kommunalsjefenes ansvarsområder i flate strukturer, altså at hver kommunalsjef skulle ha oppfølgingsansvaret for alle typer enheter, for å komme vekk fra silotenkningen og den sterke sektorfokusering som lå i den hierarkiske hovedutvalgsmodellen. I de senere år har imidlertid forskning vist at mange kommuner med flat struktur har gått tilbake på denne inndelingen av kommunalsjefers kontrollspenn, og gjeninnført sektoriserede fagområder for sine kommunalsjefer (Torsteinsen med flere 2012). Teorien bekreftes også av forskningskommunene i dette prosjektet, der samtlige fire sentrale kontaktpersoner i tonivåkommunene bekrefter at deres kommune ved omorganisering til flat struktur tillå kommunalsjefene et bredt ansvarsfelt, men på et senere tidspunkt gjeninnførte langt smalere sektoriserede ansvarsområder. Med bakgrunn i dette hadde det vært interessant å undersøke hvorvidt denne reverseringen fra spredt til sektorisert fagfelt i kommunalsjefers kontrollspenn oppfattes og oppleves som en «snikgjeninnføring» av etatene og deres etatsjefer, og om de operative lederne opplever dette som en bevisst strategi fra rådmannsnivået for «å ta noe av makten tilbake» fra enhetslederne. I så fall, hvorfor gjøres dette «i det skjulte», fremfor åpent å innrømme at toppledelsen i kommunene ønsker mer av delegert makt tilbake? Kan en instrumentell rasjonell tankegang om at makten bør sentreres på toppen av organisasjonen ligge bak, men at man velger å gjøre disse grepene innenfor utvidede rammer av flat struktur, for å unngå omgivelsenes myteinstitusjonelle reaksjoner på fenomener som maktsentrering lenger unna brukerne, merhierarkisering og merbyråkratisering?

Litteraturliste

- Aarsæther, Nils, og Signy Irene Vabo, 2002: *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*, Oslo: Det norske samlaget
- Agenda Kaupang, 2010: *Erfaringer med flat struktur*, Høvik: Agenda Kaupang
- Baldersheim, Harald, og Lawrence Rose, 2005: *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, Bergen: Fagbokforlaget
- Bukve, Oddbjørn, 2012: *Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv*, Oslo: Det norske samlaget
- Bukve, Oddbjørn, og Audun Offerdal, 2002: *Den nye kommunen; Kommunal organisering i endring*, Oslo: Det norske samlaget
- Byrkjeflot, Haldor, 2008: *Ledelse i politisk styrte virksomheter, forskningsstatus og problemstillinger*. Rapport til KS, mai 2008
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik, 2009: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, Morten, 1992: *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk*, I Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift (8)
- Fimreite, Anne Lise, og Tor Medalen, 2005: *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo: Scandinavian Academic Press
- Grenness, Tor, 2004: *Hvordan kan du vite om noe er sant?*, Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS
- Hagen, Terje, og Rune Sørensen, 2006: *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demografi*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hagen, Terje, Rune Sørensen og Jon H. Fiva, 2014: *Kommunal organisering: effektivitet, styring og demografi*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hansson, Lennart og Jan-Inge Lind, 1998: *Marknadsorientering i kommuner og landsting*, Stockholm: Nerenius & Santerus forlag
- Helland, Knut Edvard, 2002: *Resultatenhetsmodellen i kommunal organisering*, Oslo: Kommuneforlaget
- Higdem, Ulla, 2009: *Governance og partnerskap i offentlig forvaltning og planlegging i Norge*, Kart og Plan Vol. 69, s. 113-125, Lillehammer
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2000: *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Kristiansand: Høyskoleforlaget

- Kommunale nettsider brukt for innbyggertall og organisasjonskart:
 - o Gausdal kommune 2011: URL hentet 14.05.15:
<http://www.gausdal.kommune.no/om-kommunen.174253.no.html>
 - o Gjøvik kommune 2014: URL hentet 14.05.15:
<http://www.gjovik.kommune.no/om-oss/>
 - o Hamar kommune 2014: URL hentet 14.05.05:
<http://www.hamar.kommune.no/category7496.html>
 - o Løten kommune 2014: URL hentet 14.05.15:
<http://www.loeten.kommune.no/loeten/www/site/forsiden/kommunefakta/>
 - o Ringsaker kommune 2014: URL hentet 14.05.15:
<http://www.ringsaker.kommune.no/om-oss.192286.no.html>
 - o Stange kommune 2015: URL hentet 14.05.15:
<http://www.stange.kommune.no/stange/www/site/forsiden/kommunefakta/>
 - o Vestre Toten kommune 2013: URL hentet 14.05.15: <http://www.vestre-toten.kommune.no/vestre-toten-geografi>
 - o Østre Toten kommune 2014: URL hentet 14.05.15: <http://www.ostre-toten.kommune.no/noekkelinformasjon.244200.no.html>
 - o Øyer kommune: 2014: URL hentet 14.05.15:
<http://www.oyer.kommune.no/administrasjon.183989.no.html>
- Kjær, Anne Mette, 2004: *Governance*, Cambridge: Polity Press
- Ladegård, Gro, og Signy Irene Vabo, 2010: *Ledelse og styring*, Bergen: Fagbokforlaget
- Levin, Morten og Roger Klev, 2002: *Forandring som praksis: læring og utvikling i organisasjoner*, Bergen: Fagbokforlaget
- Levin, Morten og Roger Klev, 2009: *Forandring som praksis: læring og utvikling i organisasjoner*, Bergen: Fagbokforlaget
- Lovdata, URL: <https://lovdata.no/>
 - o Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
 - o Lov om grunnskolen og en vidaregåande opplæringa (Opplæringslova). URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ring>

- Lov om helsepersonell m.v. (Helsepersonelloven). URL:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64?q=helsepersonell>
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven). URL:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-09-25-107?q=kommune>
- Lov om offentlige anskaffelser (Anskaffelsesloven). URL:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69?q=anskaffelser>
- Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (Offentleglova).
URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16?q=offentleglova>
- Nyeng, Frode, 2008: *Vitenskapsteori for økonomer*, Oslo: Abstrakt forlag AS
- Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen, Thomas Laudal og Marit Tovsen, 2003: *Flat struktur – er det veien å gå?*, Oslo: Kommuneforlaget
- Opedal, Ståle, Inger Marie Stigen og Thomas Laudal, 2002: *Flat struktur og resultatenheter: utfordringer og strategier for kommunal ledelse*, Oslo: NIBR-rapport 2002:21
- Pallant, Julie, 2010: *SPSS – Survival Manual: a step by step guide to data analysis using SPSS*, Berkshire: Open University Press
- Parsons, Talcott, 1956: *Suggestions for a Sociological Approach to Theory of Organizations*, Administrative Sciens Quarterly, (1)
- Pfeffer, Jeffrey, 1978: *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row
- Pierre, Jon, og Guy B. Peters, 2000: *Governance, Politics and the State*, London: Palgrave Macmillan,
- Rhodes, R.A.W, 1997: *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press
- Rienecker, Lotte og Peter Stray Jørgensen, 2007: *Den gode oppgaven*, Bergen: Fagbokforlaget
- Ringdal, Kristen, 2009: *Enhet og mangfold – samfunnsvitenskapelig metode og kvantitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne, 2007: *Trender og translasjoner – ideer som former det 21. århundrets organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget
- Selznick, Philip, 1957: *Leadership in administration; a sociological interpretation*, New York: Harper and Row
- Salznick, Philip, 1997: *Lederskap*, Otta: Tano Aschehoug

- Schaug, Nils, 2010: *Leder i kommunen – i samspill med administrasjon, politikere og innbyggere*, Oslo: Kommuneforlaget
- Stortinget, 2015: *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2015*, kapittel 4: *Kommunereform*, hentet 11.04.15 fra URL: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-300/4/>
- Strand, Torodd, 2007: *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Sørensen, Rune J, 2009: *En effektiv offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget
- Torsteinsen, Harald, 2005: *Resultatenhetsmodellen- en kortfatta presentasjon*, Høgskolen i Harstad
- Torsteinsen, Harald, 2006: *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon: instrument, symbol eller maktmiddel?* Doktorgrad, Universitetet i Tromsø
- Torsteinsen, Harald, 2012: *Resultatkommunen – Reforme og resultater*, Oslo: Universitetsforlaget
- Veggeland, Noralv, 2003: *Det nye demokratiet - et politisk laboratorium for partnerskap*, Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Weber, Max, 2000: *Makt og Byråkrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Øgar, Petter og Tore Hovland, 2004: *Mellom kaos og kontroll: ledelse og kvalitetsutvikling i kommunehelsetjenesten*, Oslo: Gyldendal Akademisk
- Østberg, Carl S, 1978: *Hvordan blir kommunene styrt?*, Oslo: Fabritius Forlagshus

Vedlegg 1. Innledende epost til sentral kontaktperson i hver kommune (etter innledende telefonsamtale). Sendt 5.januar 2015.

Hei.

Først og fremst; tusen takk for at dere har sagt dere villige til at undertegnede kan gjennomføre en kvantitativ spørreskemaundersøkelse blant deres ledere (på nivå resultatenhetsledere/virksomhetsledere i tonivåkommunene, og "mellomledere" på nivå rektor, barnehagebestyrer osv i kommunene med tre eller flere ledernivåer)! Det vises i denne sammenheng til telefonsamtale med kontaktpersoner i hver enkelt kommune i november/desember 2014, og disse gjentas for ordens skyld under.

Telefonsamtaler tonivåkommuner:

Stange kommune (Personalsjef Inger Lise Storlien)
Løten kommune (Stabssjef Tore Edvardsen)
Ringsaker kommune (Strategisjef Alf Thomassen)
Gausdal kommune (Kommunalsjef Lars Erik Lunde)

Telefonsamtaler kommuner med tre eller flere ledernivåer:

Hamar kommune (Personlrådgiver Erik Amundsen)
Gjøvik kommune (Rådmann Magnus Mathisen)(Personalsjef Elin Limoseth oppgitt som kontaktperson)
Østre Toten kommune (Kommunalsjef Marit Lium Dahlborg)
Vestre Toten kommune (Assisterende rådmann Odd Arnvild Bollingmo)

Jeg er til daglig ansatt i full stilling ved lønningskontoret i Ringsaker kommune, og tar i tillegg en masterutdanning (Master in Public Administration) på deltid ved Høgskolen i Lillehammer. Temaet for min masteroppgave er kommunal organisering og struktur, og helt konkret ønsker jeg å foreta en komparativ undersøkelse der jeg vil forsøke å avdekke hvorvidt en av tonivåmodellens teoretisk bebudede fordeler faktisk eksisterer i praksis, nå rundt 10 år etter at mange kommuner omorganiserte. Teori omkring tonivåmodellen og flat struktur, fremhever at "enhetsledere" (rektorer, barnehagebestyrere, sykehjemsledere osv) vil få økt autonomi innenfor egen enhet, og bli mer "herrer i eget hus", gjennom innføring av tonivåmodellen. Dette ønsker jeg nå altså å undersøke den empiriske riktigheten av, gjennom følgende problemstilling: *I hvilken grad opplever resultatenhetsledere (mellomledere) i flate kommunestrukturer økt autonomi innenfor egen enhet/ansvarsområde, sett i forhold til sine kolleger i mer hierarkiske strukturer?*

For å kartlegge dette, er min intensjon å sende det samme spørreskemaet til mellomledere i begge typer kommuner, og sammenligne likheter og forskjeller i svarene fra de to ulike populasjonene. Spørreskemaet vil ta hver enkelt leder anslagsvis 12 minutter å besvare, og gjøres via Questback (elektronisk løsning).

Som nevnt i telefonen er det første jeg nå ber om, en liste med epostadressene til deres enhetsledere/mellomledere. Jeg håper dette kan sendes så raskt som mulig, da spørreskemaet går ut så fort alle epostadressene til lederne er på plass. (dere vil motta en ny mail før skjemaene går ut..). Send gjerne epostoversikten på mail til denne adressen, eller otr@ringsaker.kommune.no, eventuelt som ordinær post til;

Ottar Randgaard
Holtevegen 349
2372 Brøttum

Ta gjerne kontakt ved uklarheter eller spørsmål. Epostadressene er allerede oppgitt, ellers er jeg også å treffe på telefon 99 29 90 04.

Igjen; takk for dere velvilje og deltakelse i mitt prosjekt! Jeg ser frem til snarlig å motta deres epostlister, samt videre samarbeid!

Med vennlig hilsen,

Ottar Randgaard

Vedlegg 2. Oppfølgende epost til sentral kontaktperson i hver kommune

Sendt 4.februar 2015.

Hei igjen, og takk for epostadressene!

Som tidligere lovet blir dere herved informert om at spørreskjemaet nå øyeblikkelig er på tur ut til deres enhetsledere/mellomledere/virksomhetsledere. Jeg ser for meg å sende ut spørreskjemaet enten i morgen kveld (torsdag) eller på fredag. Skjemaet vil være tilgjengelig og "svarbart" for deres ledere ut måneden, altså i tre uker. Håper så mange som mulig finner tid til å svare i løpet av den perioden. De lederne som ikke har svart mot slutten av måneden, vil også motta en automatisk generert påminnelse fra Questback (systemleverandøren av verktøyet). 1.mars har forhåpentlig såpass mange ledere besvart skjemaet, at jeg har et representativt utvalg å kunne forta meningsfulle analyser ut ifra.

Dersom dere kunne ha sendt en kort epost til deres enhetsledere/mellomledere/virksomhetsledere, og informert dem om at invitasjonen til spørreskjemaet som vil dukke opp i innboksen deres nå før helga, er godkjent og klarert av dere sentralt i kommunen, hadde det vært helt supert. Jeg vil anta at svarprosenten kanskje blir bedre om lederne på forhånd er informert om at et spørreskjema vil dukke opp, så dette ikke bare blir noe ukjent som "plutselig dumper inn i innboksen".

I hvilken grad dere kan anbefale lederne å svare i en travel hverdag er kanskje varierende og vanskelig, men om det fremgår av informasjonen at det er fullt ut akseptert fra sentralt hold i kommunen å bruke 10/12 minutter på å besvare skjemaet, hadde jeg satt stor pris også på dette.

Ellers vil eposten og spørreskjemaet lederne mottar informere om selve utfyllingen.

På forhånd, en stor takk for hjelpen!

Med vennlig hilsen,

Ottar Randgaard
Masterstudent

Vedlegg 3. Invitasjonstekst til undersøkelsen

Sendt til 285 potensielle respondenter 5.februar 2015.

Hei.

Mitt navn er Ottar Randgaard. I tillegg til stillingen som konsulent ved lønningskontoret i Ringsaker kommune, går jeg på et mastergradstudie innenfor offentlig administrasjon (Master in Public Administration) ved Høgskolen i Lillehammer. I forbindelse med produksjon av masteroppgave, gjennomfører jeg nå en spørreundersøkelse blant 285 kommunale ledere i åtte Mjøskommuner. Jeg håper du tar deg tid til å besvare vedlagte spørreskjema (anslått tidsbruk ca. 10 minutter), og på den måten bidrar til å belyse oppgavens problemstilling; i hvilken utstrekning enhetsledere/mellomledere i flate kommunestrukturer (tonivåkommuner) opplever en høyere grad av autonomi/selvråderett innenfor egen enhet/virksomhet, sett i forhold til sine lederkollegers autonomi i mer tradisjonelle, hierarkiske modeller (minimum tre ledernivåer). Til din informasjon er gjennomføringen av spørreskjemaet på forhånd klarert og godkjent på sentralt hold i hver kommune. Det presiseres også at ethvert svar vil bli behandlet anonymt, uten mulighet til å spore svar tilbake til den enkelte leder. Har du spørsmål, eller opplever problemer med undersøkelsen, ta gjerne kontakt på epostens avsenderadresse, eventuelt på telefon 99 29 90 04.

Lenken til selve spørreskjemaet finner du nedenfor, og skjemaet vil kunne besvares til og med fredag 27.februar. Undersøkelsen besvares i sin helhet elektronisk. Du vil finne mer informasjon og presiseringer vedrørende spørreskjemaet ved å følge lenken.

På forhånd; tusen takk for ditt bidrag!

[https://response.questback.com/isa/gbv.dll/SQ?
r=38777272517A32486B4B54562B4268526968397166315166534654497361476C6844745A5348417A336A493445776B3D](https://response.questback.com/isa/gbv.dll/SQ?r=38777272517A32486B4B54562B4268526968397166315166534654497361476C6844745A5348417A336A493445776B3D)

Tjenesten er levert av: <http://www.QuestBack.com> - "Ask & Act"

Vedlegg 4. Informasjonstekst til purring

Sendt til respondenter som ikke hadde besvart undersøkelsen 16.februar og 25.februar 2015.

Hei igjen.

Jeg viser til tidligere tilsendte invitasjon til spørreskjema, vedrørende enhetslederes/mellomlederes autonomi innenfor egen enhet i åtte Mjøskommuner. Dersom du ikke allerede har svart på undersøkelser, settes det stor pris på om du tar deg tid i løpet av de nærmeste dagene! Undersøkelsen er kun tilgjengelig til og med fredag 27.februar.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen,
Ottar Randgaard
Masterstudent

[https://response.questback.com/isa/qbv.dll/SQ?
r=38777272517A32486B48545639284644623945592F3265746E7950774C6E4F734F484F496F686250546A55414751773D](https://response.questback.com/isa/qbv.dll/SQ?r=38777272517A32486B48545639284644623945592F3265746E7950774C6E4F734F484F496F686250546A55414751773D)

Tjenesten er levert av: <http://www.QuestBack.com> - "Ask & Act"

Vedlegg 5. Spørreskjemaet

Masterundersøkelse

Hei, og takk for at du deltar i undersøkelsen!

Det vil ta rundt ca 10 minutter å gjennomføre spørreskjemaet. Dine svar vil bli behandlet anonymt, og vil på ingen måte bli fremsatt på en slik måte at svar kan spores tilbake til enkeltpersoner.

Før du svarer, vennligst merk deg følgende vesentlige presiseringer:

Spørreskjema sendes ut til både tonivåkommuner/resultatenhetskommuner med flat struktur, og til kommuner med en mer tradisjonell hierarkisk oppbygning med flere ledemivåer (etater). Begrepsbruken varierer dermed fra kommune til kommune, selv om fenomenene er sammenfallende, så vennligst merk følgende om begrepsbruken i spørreskjemaet:

- Begrepet «toppleidelsen» benyttes om kommunens øverste administrative ledelse, det vil si rådmannsnivået. Dette inkluderer også kommunalsjefer/kommunaldirektører i tonivåmodeller/resultatenhetsmodeller, som teoretisk regnes på samme nivå som rådmannen.
- Begrepet «sentraladministrasjonen» refererer til rådmannens stab- og støtteenheter sentralt i kommunen i både flate og hierarkiske modeller, samt etater og andre sentralt plasserte ledemivåer i hierarkiske modeller; det vil si ledemivået *mellom* dere som svarer på denne undersøkelsen og rådmannsnivået.
- Begrepet «enhet» benyttes om kommunens tjenesteproduserende virksomheter. I flate strukturer vil dette si hver enkelt resultatenhet, mens det i hierarkiske modeller vil si hver enkelt skole, barnehage, pleie- og omsorgshjem/distrikt osv. Kort sagt; de virksomheter dere som respondenter her i undersøkelsen er leder for.

Begrepet «enhetsleder» brukes om lederen av hver enkelt enhet, jmf definisjonen av «enhet» ovenfor, altså hver enkelt resultatenhetsleder i flate modeller, og hver enkelt rektor, barnehagestyrer osv i hierarkiske modeller; med andre ord dere som respondenter her i undersøkelsen.

Innledende spørsmål

1) Kjønn

- ☐ Mann
☐ Kvinne

2) Alder

- ☐ 20-29
☐ 30-39
☐ 40-49
☐ 50-59
☐ 60 eller eldre
-

3) * Innenfor hvilken kommune er du leder?

- ☐ Østre Toten
 - ☐ Vestre Toten
 - ☐ Gjøvik
 - ☐ Hamar
 - ☐ Stange
 - ☐ Løten
 - ☐ Gausdal
 - ☐ Ringsaker
-

4) * Innenfor hvilket tjenesteområde er du leder?

- ☐ Barnehage
 - ☐ Skole/opplæring
 - ☐ Pleie/helse/omsorg
 - ☐ Øvrige enheter
-

5) Hvor mange årsverk er du leder for i din enhet?

- ☐ 1-24
 - ☐ 25-49
 - ☐ 50-74
 - ☐ 75-99
 - ☐ 100-124
 - ☐ 125-149
 - ☐ 150-174
 - ☐ 175-199
 - ☐ 200 eller flere
-

6) Antall år som leder

- ☐ 0-4
 - ☐ 5-9
 - ☐ 10-14
 - ☐ 15-19
 - ☐ 20-24
 - ☐ 25-29
 - ☐ 30 eller mer
-

7) Er du i dag leder for to eller flere enheter

- ☐ Ja
 - ☐ Nei
-



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis "Er du i dag leder for to eller flere enheter" er lik "Ja")

Oppfølgingsspørsmål

8) Er dine to eller flere enheter geografisk adskilt fra hverandre

- ☐ Ja
- ☐ Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Østre Toten"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Hamar"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Gjøvik"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Vestre Toten")

9) Har du fra tidligere også ledererfaring fra flat kommunestruktur (kun to ledernivåer)?

- ☐ Ja
☐ Nei

Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

- (
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Løten"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Stange"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Ringsaker"
 - eller
 - Hvis "Innenfor hvilken kommune er du leder?" er lik "Gausdal"
-)

10) Har du fra tidligere også ledererfaring fra mer hierarkisk kommunestruktur (minst tre ledernivåer)?

.....

- ☐ Ja
☐ Nei



Lønns- og personalfaglige spørsmål

11) * Nedenfor følger noen påstander om lønns- og personalforhold innenfor egen enhet. Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Hvem som ansettes i min enhet avgjøres helt og holdent av oss på enheten | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representant fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) deltar på jobbintervjuer for stillinger som gjelder min enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Representant fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) er deltakende i avgjørelser vedrørende ansettelsessaker i min enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | | | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Enheten selv kan opprette stillinger | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enheten selv kan nedlegge stillinger | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) legger sterke føringer for enhetens personalpolitikk | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enheten står fritt til å lønne sine ansatte også utover tariff-festet minstelønn, for å beholde nøkkelpersonell | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enheten står fritt til å tilby potensielle nytilsatte lønn utover tariff-festet minstelønn, for å tiltrekke seg nøkkelpersonell | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enheten har stor operativ frihet i forhold til hvordan administrative og merkantile oppgaver i enheten skal utføres | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) legger tydelige føringer for hvordan min enhet skal utføre sine administrative og merkantile oppgaver | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

12) Eventuelle merknader, kommentarer eller presiseringer til spørsmålene om lønns- og personalforhold



Spørsmål vedrørende økonomi og budsjetter

13) * Nedenfor følger noen påstander om økonomi og budsjetter. Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) detaljstyrer økonomiske forhold vedrørende min enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Budsjettet for egen enhet settes ene og alene opp av oss på enheten | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Budsjettet for egen enhet settes i all hovedsak opp av representanter fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Budsjettet for egen enhet settes opp i samarbeid mellom oss på enheten og representanter fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Dersom jeg går budsjettmessig underskudd inneværende år, vil dette virke negativt på neste års budsjett, ved at jeg drar med meg underskuddet mitt videre | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Dersom jeg går budsjettmessig overskudd inneværende år, vil dette virke positivt på neste års budsjett, ved at jeg drar med meg overskuddet mitt videre | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Eventuelle budsjettmessige over- og underskudd får ingen konsekvenser for neste års budsjett, verken positive eller negative | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg føler at jeg må «bruke opp» mitt budsjett hvert år | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Dersom jeg ikke «bruker opp» budsjettet mitt hvert år, frykter jeg at mitt neste budsjett vil bli mindre enn foregående år | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Internt i enheten bruker vi lite ressurser på økonomioppfølging, dette gjøres i all hovedsak i sentraladministrasjonen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ensidig fokus på kortsiktige budsjetter (eksempelvis et års varighet) gjør det vanskelig å investere langsiktig | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Ensidig fokus på kortsiktige budsjetter (eksempelvis et års varighet) gjør det vanskelig å planlegge langsiktig | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at jeg kan få styrket budsjettet mitt underveis i året dersom jeg har bruk for det | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Dersom en annen enhet i samme virksomhetsområde ligger an til underskudd, kan det bli tatt midler fra mitt budsjett for å dekke opp annen enhets underskudd

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

















































14) Eventuelle merknader, kommentarer eller presiseringer til spørsmålene om økonomi og budsjett



Spørsmål vedrørende IKT-systemer og rutiner/instrukser

15) * Nedenfor følger noen påstander om IKT-systemer og rutiner/instrukser i kommunen. Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Kommunens IKT-systemer innen lønns- og personalområdet legger godt til rette for tilpasset og individuell bruk på hver enkelt enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Kommunens interne rutiner, retningslinjer og instrukser innenfor lønns- og personalområdet legger godt til | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| rette for tilpasset og individuell bruk på hver enkelt enhet | | | | | | |
| Representanter fra enhetene blir invitert med i arbeidsgrupper som utreder og innstiller/vedtar rutiner og instrukser innen lønns- og personalområdet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Enhetene blir rådspurt om deres synspunkter og meninger før rutiner/instrukser innen lønns- og personalområdet blir utarbeidet og vedtatt | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|
| Enhetene har en reell mulighet til å initiere revideringsprosesser av rutiner/instrukser innen lønns- og personalområdet som kunne vært kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige |  |  |  |  |  |  |
| Kommunens interne rutiner, retningslinjer og instrukser innenfor lønns- og personalområdet forhindrer nytenking og positivt kreative nye måter å løse arbeidsoppgaver på |  |  |  |  |  |  |
| Kommunens IKT-systemer innen økonomiområdet legger godt til rette for tilpasset og individuell bruk på hver enkelt enhet |  |  |  |  |  |  |
| Kommunens interne rutiner, retningslinjer og instrukser innenfor økonomiområdet legger godt til rette for tilpasset og individuell bruk på hver enkelt enhet |  |  |  |  |  |  |
| Representanter fra enhetene blir invitert med i arbeidsgrupper som utreder og innstiller/vedtar rutiner og instrukser innen økonomiområdet |  |  |  |  |  |  |
| Enhetene blir rådspurt om deres synspunkter og meninger før rutiner/instrukser innen økonomiområdet blir utarbeidet og vedtatt |  |  |  |  |  |  |
| Enhetene har en reell mulighet til å initiere revideringsprosesser av rutiner/instrukser innen økonomiområdet som kunne vært kvalitativt bedre og mer hensiktsmessige |  |  |  |  |  |  |
| Kommunens interne rutiner, retningslinjer og instrukser innenfor økonomiområdet forhindrer nytenking og positivt kreative nye måter å løse arbeidsoppgaver på |  |  |  |  |  |  |

16) Eventuelle merknader, kommentarer eller presiseringer i forhold til spørsmålene om IKT-systemer og rutiner/instrukser



Spørsmål om kompetanse og tilgang på rådgivning og støtte

17) * Nedenfor følger noen påstander om kompetanse og tilgang på rådgivning og støtte. Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Vi har all den faglige kompetanse på merkantil side vi trenger innen egen enhet for å utføre de merkantile oppgavene som forventes av oss | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi er avhengige av faglig merkantil støtte og rådgivning fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) for å utføre de merkantile oppgavene som forventes av oss | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi har all den faglige kompetanse vi trenger innen egen enhet for å utføre våre primæroppgaver | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Vi er avhengige av faglig støtte og rådgivning fra sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) for å utføre våre primæroppgaver | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) innehar all den faglige kompetansen vi etterspør | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) innehar all den merkantilfaglige kompetansen vi etterspør | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) er parat til å hjelpe oss når vi trenger hjelpen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonens (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) ansatte er vanskelig å få tak i | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | | | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Vi må ofte vente på sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) i forhold til å få hjelp og rådgivning | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at sentraladministrasjonens (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) kompetanse er sårbar i forhold til fravær på enkeltpersoner | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at dersom en ansatt i sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) er fraværende, kan vi på enheten få den hjelp og rådgivning vi trenger fra andre i sentraladministrasjonen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

18) Eventuelle merknader, kommentarer eller presiseringer i forhold til spørsmålene om kompetanse og tilgangen på rådgivning og støtte



Spørsmål om forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen

19) * Nedenfor følger noen påstander om forholdet til andre enheter og sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå). Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Min enhet har et nært og godt samarbeid med andre enheter innenfor samme tjenesteområde i kommunen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg treffer jevnlig andre enhetsledere innenfor samme tjenesteområde i kommunen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Det utveksles erfaringer på tvers av enheter i kommunen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Min enhet trekker lærdom av andre enheters erfaringer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at det eksisterer et slags konkurranseforhold mellom enheter, som går på bekostning av konstruktivt samarbeid og kunnskapsoverføring mellom | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

enheter

Jeg opplever at det eksisterer en
skepsis til å dele suksessoppskrifter
og gode løsninger på tvers av
enheter



Sentraladministrasjonen
(stab/støtte eller nærmeste
overordnede ledernivå) gir full
adgang for enhetene til å løse
oppgaver etter eget ønske



Stabs- og støtteenheter (lønn,
personal, økonomi, IKT osv) gir
pålegg og instruksjoner innen sine
fagfelt, som vi på enheten føler oss
tvunget til å overholde



Stabs- og støtteenheter (lønn,
personal, økonomi, IKT osv) opptre
kun som rådgivende organer uten
styringsrett overfor enhetene



Stabs- og støtteenheter (lønn,
personal, økonomi, IKT osv) opptre
som styrende organer med
styringsrett overfor enhetene



Jeg opplever at stabs- og
støtteenheter (lønn, personal,
økonomi, IKT osv) opptre som et
eget ledernivå, mellom rådmannen
og meg som enhetsleder



Jeg opplever at kommunalsjefene
(eventuelt lignende
lederbetegnelser på teoretisk
samme ledernivå som rådmannen)
opptre som et eget ledernivå,
mellom rådmannen selv og meg
som enhetsleder



Jeg opplever å få sprikende føringer
og signaler fra toppledelsen i
kommunen, avhengig om jeg er i
kontakt med rådmannen selv, eller
kommunalsjefene (eventuelt
lignende lederbetegnelser på
teoretisk samme ledernivå som
rådmannen)



Ansvarsfordelingen mellom min og
andre enheter er helt klar



Ansvarsfordelingen mellom min
enhet og
sentraladministrasjonen (stab/støtte
eller nærmeste overordnede
ledernivå) er helt klar



**20) Eventuelle merknader, kommentarer eller
presiseringer i forhold til spørsmålene om forholdet til
andre enheter og sentraladministrasjonen**



Avsluttende spørsmål

21) * Avslutningsvis følger noen generelle påstander om egen arbeidssituasjon. Marker din grad av enighet i de ulike påstandene, der 1 er svært liten grad av enighet, mens 5 er svært stor grad av enighet (OBS: kolonnen helt til høyre (svarkolonne nummer seks) henviser til "vet ikke", og må ikke forveksles med svarkolonne fem; svært stor grad av enighet)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Vet ikke |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Jeg som enhetsleder har anledning til å påvirke prosesser som foregår sentralt i kommunen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever generelt stor operativ frihet vedrørende interne forhold i min enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg har nødvendig handlingsrom til å gjøre en god jobb | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg føler jeg har tillit i kommunens toppledelse | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Rådmannsnivået og sentraladministrasjonen «blander seg» ofte inn i forhold internt i enheten | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg skulle gjerne hatt mer operativ frihet og autonomi innenfor egen enhet enn det jeg har i dag | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Stor operativ frihet er ikke udelt positivt; jeg som enhetsleder føler enkelte ganger at jeg er "overlatt til meg selv" i vanskelige situasjoner | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg føler jeg har solid oppbakking og støtte fra min nærmeste overordnede i vanskelige saker og situasjoner | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg føler at min nærmeste overordnede er tilgjengelig og tilstede for meg i vanskelige saker og situasjoner, da jeg trenger det som mest | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Stor operativ frihet i hver enkelt enhet kan medføre ulikheter i tjenestetilbudet til innbyggere og brukerne i kommunen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at tjenestetilbudet til innbyggerne i kommunen kan variere innenfor samme tjenesteområde, avhengig av hvilken enhet innbyggerne faller inn under | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg skulle gjerne hatt sterkere føringer fra rådmannsnivået og sentraladministrasjonen, som hadde begrenset min operative frihet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

| | | | | | | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Enheten har stor operativ frihet i forhold til hvordan primæroppgavene i enheten skal utføres | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Idet ett yttrykt mål blir definert, er det helt og holdent opp til oss på enheten HVORDAN vi skal realisere målet, uten innblanding fra sentraladministrasjon og/eller toppledelse | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Sentraladministrasjonen (stab/støtte eller nærmeste overordnede ledernivå) legger tydelige føringer for hvordan min enhet skal utføre sine primæroppgaver | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Store deler av min arbeidsdag går med til møtevirksomhet utenfor egen enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg føler jeg har tilstrekkelig med tid og anledning til å være sammen med og tilgjengelig for mine ansatte og mine "brukere/klienter" innenfor egen enhet | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Instrukser og reglementer i kommunen gjør innovasjon og nytenkning vanskelig | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Dersom min enhet får et dårlig økonomisk resultat, frykter jeg at dette kan føre til en lavere lønnsvekst for meg som enhetsleder, sammenlignet med mine kolleger | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Dersom min enhet opplever gjentatte dårlige økonomiske resultater, frykter jeg at dette kan medføre at jeg mister min stilling som enhetsleder | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg trives godt i min stilling som enhetsleder | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg opplever at jeg mestrer min stilling som enhetsleder | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg er generelt sett tilfreds med organisasjonsmodellen i min kommune | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| Jeg hadde gjerne sett at min kommune i fremtiden vurderer en organiseringsform med et annet antall ledernivåer enn vi har i dag (i den betydning at lederne i tonivåkommunene ønsker seg minst tre ledernivåer, mens lederne i modeller med minst tre ledernivåer, ønsker seg færre nivåer) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

22) Eventuelle merknader, kommentarer eller presiseringer i forhold til de generelle påstandene, eller til spørreskjemaet som helhet



© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.